

# Del indigenismo al neoliberalismo

Carlos H. Durand Alcántara\*

*“La precisión de la Ley es algo que protege a los que no tienen el poder de ejercerla”*

*Alfredo López Austin*

La reforma indígena operada desde la esfera del poder contiene insuficiencias graves que limitan cualquier desarrollo de los pueblos indios, contraria a la idea de identificar con transparencia, a los nuevos sujetos y actores sociales el gobierno pliega la existencia de los indígenas a su descivilización-aculturación y negación como pueblos y sociedades que cuentan con una cultura propia.

El nuevo discurso jurídico inherente a los pueblos indígenas se encuentra permeado por los fines y objetivos aplicados por los consorcios internacionales, especialmente el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuya óptica se dirige al mercado de tierras y de sus recursos en los territorios indígenas y por supuesto a un nuevo proceso de proletarianización y descampesinización.

La nueva reforma indígena impulsada desde el Estado, más allá de la posible “alianza” que pudo alcanzar con los pueblos indios ha optado por una política de ruptura la que transforma los cánones que dieron expresión al indigenismo latinoamericano y que por supuesto, niega las nuevas circunstancias en que se ubica el movimiento indio a nivel nacional e internacional.

*The indigena reform operating from the sphere of power has severe insufficiencies that limit any opportunity of development for the Indian people, opposite from the idea of identifying the existence of the indigena to stop their civilization- and their culture and denial as people and societies that have their own culture.*

*The new legal speech related to the Indigena is permeated by the means and goals of international organizations, specially (International Monetary Fund and World Bank) whose eyes are looking to the market of land and resources on the indigena territories and evidently to a new process of making the farmers or the workers of land into proletarians.*

*The new indigena reform driven from the government, beyond the possible “alliance” that was able to reach with the indigenous people has gone for the politics of rupture the one that transform the principles that gave expression to the Latin-American indigena and that evidently denies the new situations in which the Indigena movement is located today in a national and international level.*

Sumario: I. Marco de referencia. / II ¿Indigenismo o neoliberalismo?. / III. La nueva constitucionalidad étnica (antecedentes). / III.1. EZLN un paso adelante, dos pasos atrás. / III.2. Análisis del contenido de la nueva legislación en materia de pueblos indios. / I Autonomía y autodeterminación. / 2 ¿Ejidotes, comunidades o pueblos?. / III.3. Descivilización y etnocidio (a manera de conclusión). / Apéndice I. Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (extracto del documento). / IV La adopción de los siguientes principios, que deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas, el Estado y el resto de la sociedad. / V Reformas constitucionales y legales. / Biblio-hemerografía.

## I Marco de referencia

En el presente trabajo se identifica el posible escenario en que los pueblos indios podrían ubicarse en virtud de la densa reforma y adición promulgada por el presidente Vicente Fox, el 14 de agosto de 2001 incorporada en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución General de la República.

*Contrario sensu* a la idea de identificar al derecho *per se* —en este caso el que se refiere “a la reforma indígena”— como un fenómeno estructural,<sup>1</sup> entendemos que esta nueva juridicidad expresa más bien, las circunstancias políticas y económicas en que se ubica la llamada “transición a la democracia” que planteó una aparente alianza con el movimiento indígena y que a un año de gobierno ha evidenciado sus incongruencias, entre otros múltiples aspectos, al mantener su beligerancia con el ejército acantonado en Chiapas y en permanente asechanza al movimiento indígena representado por el Comité Clandestino Revolucionario del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y por supuesto al no haber cumplido los principios y el espíritu de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Por otro lado, esta nueva formulación jurídica proyecta impactantes procesos de centralización y concentración del capital,<sup>2</sup> fenómeno coadyuvatorio a las políticas económicas aplicadas por Carlos Salinas y Ernesto Zedillo y en cuya égida se enmarca el modelo económico del neoliberalismo.

Comprendemos que con todas las complejidades contenidas en la actual reforma indígena y que si bien ha sido impulsada desde el Estado, este fenómeno no deja de advertir también el ascenso del movimiento indígena con la presencia de nuevos sujetos y actores sociales —los

pueblos indios— que durante las últimas cuatro décadas han planteado, tanto a nivel nacional como internacional, la resolución a sus reivindicaciones más sentidas, y cuya expresión la encontramos, entre otros aspectos, en diversos documentos, pronunciamientos, convenios y declaraciones, como así ocurre por ejemplo, con el *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo* (OIT) o con el proyecto de *Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indios* y la *Agenda 21 de la Cumbre de Río de Janeiro*; inclusive, bajo este tenor habrá que recordar que la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), acordó reconocer a la presente década como del Decenio de los Pueblos Indios.

De esta manera, el estudio aquí elaborado, si bien se aborda a partir del análisis del discurso jurídico, no deja de advertir la doble lectura desde la cual sería dable colocar a esta nueva reforma.

Así, encontramos en primer término el papel guiado por el —cada vez más incipiente— Estado mexicano el cual es coadyuvatorio a los fines del Grupo de los Siete (G-7) y en cuya óptica subyace para los pueblos indios un planteamiento radical en el que áreas concebidas como “atrasadas”, y que más bien constituyeron “reservas” para la centralización y concentración capitalista, pretenden ser transformadas.

En un segundo ámbito se coloca la política que los pueblos indios vienen aplicando frente a la penetración e impacto capitalistas y que de igual manera busca el cambio estructural, *contrario sensu* a la idea del capital, realizando sus propias políticas fundadas en la autonomía y autodeterminación de los pueblos. Y conforme a lo cual advertiremos que los pueblos indígenas, aún tienen mucho que plantear en torno a la “reforma indígena”.

## II ¿Indigenismo o neoliberalismo?

Han transcurrido más de 60 años desde que el presidente Lázaro Cárdenas instauró, en el marco del Estado moderno mexicano, la *reforma indígena* comprendida como una política indigenista,<sup>3</sup> la que desde

<sup>1</sup> Nos referimos al discurso hegemónico positivista que concibe que la simple promulgación de normas podría constituir por sí mismo un cambio, olvidando la aplicación de procesos socioeconómicos, políticos, etcétera, a través de los cuales la legislación adquiere sustantividad, de manera tal, que ninguna ley *per se* puede ser “revolucionaria o transformadora”. Sobre este análisis Cfr. Bobbio, *El positivismo jurídico (El positivismo jurídico)* Giappinchelli Editore, Turín, 1998, pp. 50-60.

<sup>2</sup> “De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la población más rica del mundo, que representa 1 por ciento, recibe tantos ingresos como la más pobre, que es 57%. Se estima que los países de la OCDE son dueños de 97 por ciento de todas las patentes, y las corporaciones globales poseen 90 por ciento de toda la tecnología y los productos patentados. Las corporaciones están utilizando su poder económico para ganar enorme poder político. Un estudio realizado por Sarah Anderson y John Cavanagh, del Instituto para Estudios Políticos, encuentra que de las 100 más grandes economías del mundo, 51 son corporaciones y 49 son países. Una comparación de las ventas corporativas y los PIB de los países revela que General Motors es más grande que Dinamarca, Wall Mart es más grande que Noruega y General Electric mayor que Portugal”. Cfr. PNUD “Hacer que las nuevas tecnologías trabajen para el desarrollo humano”, en *Reporte del desarrollo humano*, 2001, Nueva York, Oxford University Press, p. 19; Anderson, S. Y J. Cavanagh top 200, *The rise of corporate Global Power* Instituto de Estudios Políticos.

<sup>3</sup> Al respecto Lázaro Cárdenas señalaba: “En tanto existan contingentes humanos desposeídos de las tierras de sus mayores, de sus derechos humanos y de ciudadanos y se les siga tratando como bestias y como máquinas no puede considerarse que la igualdad y la justicia imperen en América. *La integración de la cultura del nuevo continente debe contribuir a la fraternidad humana*, en momentos en que el eclipse de la civilización occidental se revela por el ejemplo de la fuerza”. Cfr. Cárdenas Lázaro, *Autobiografía*, “Discurso pronunciado al dar la bienvenida a los delegados al I Congreso Indigenista Interamericano en 1940”, UNAM, México, 1975, p. 120.

su origen guardó en mayor o menor medida, la incorporación de las culturas indias a los modelos “benefactores”, “desarrollistas”, “modernizadores” y hoy, neoliberales.

Contra todo lo que podría suponer el accionar del gobierno el cual no deja de guardar un aparente asomo indigenista, a través de actos de “gran resonancia”, como así aconteció con la Instauración en *Los Pinos*, de la nueva oficina para Asuntos Indígenas, presidida por la *ñañú* Xóchitl Leyva o el circunstanciado y obligado respeto a la Caravana Zapatista que en marzo de 2001 arribó a la Ciudad de México y, por supuesto, la promulgación de la nueva reforma indígena cristalizada en la Constitución; valga señalar la imagen del presidente Fox quien llegó a aparecer en los medios inaugurando eventos con atuendos huicholes, mayas, tojolobales, tzotziles, etcétera. ¿Significaban, estos y otros actos el advenimiento de un nuevo indigenismo, ahora globalizador o neoliberal?

En realidad este montaje político no representa sino el último eslabón para intentar cerrar y cercar al indigenismo, aspecto que se inició dos décadas atrás con el “*desarrollo rural integral*” impulsado por Miguel de la Madrid y que se acentuaría con las reformas y adiciones al artículo 27 constitucional, aplicado por Carlos Salinas en 1992 y el Decreto en Materia de Expropiaciones expedido por Ernesto Zedillo. Si bien no es del todo plausible reivindicar el sentido que históricamente guardó —“la buena o mala fe”— del indigenismo, sí es significativo diferenciar los fines que bajo esta política cumplió el gobierno cardenista, dígame por ejemplo con el impulso a la reforma agraria, la restitución, confirmación y titulación de tierras a diversos pueblos indios, el empuje a la educación rural, la colectivización ejidal, etcétera, aspectos que no dejan de advertir el compromiso de un Estado benefactor y nacionalista, con los núcleos y clases explotadas de la sociedad. Este es en el fondo, el indigenismo que en todo caso pretende dismantelar el gobierno foxista, cumpliendo así los fines y directrices de los consorcios y el G-7.

Valga como referencia, que acompañado a la nueva reforma indígena, el Estado ha decretado la conclusión del PROCAMPO y el PROGRESA, habiendo creado el 23 de enero de 2002 el *Programa Contigo* como una nueva “política social” al agro y cuyo horizonte, que se finca en el ahorro y en la incorporación de infraestructura y tecnología en los territorios indios, prevé un fuerte proceso de pauperización y proletarianización del campesinado y de los indios.

Al referirse a este proceso el secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz señaló: “Se ha venido trabajando

con el BM, el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para obtener los fondos que permitan financiar el equipamiento tecnológico del sector. Resultado de esa asesoría, el Fomin decidió ya ‘donar 3.5 millones de dólares’; en tanto el BM resolverá en el transcurso de los próximos dos meses el otorgamiento de un crédito por 50 millones de dólares, para apoyar las tareas de consolidación y fortalecimiento del sector”.<sup>4</sup>

Por otro lado, el desmantelamiento del Instituto Nacional Indigenista (INI), que coincide con la “renuncia” de su director Marcos Matías y de sus colaboradores más cercanos complementan el contexto neoliberal en que se pretende ubicar a los pueblos indios. Valga mencionar que esta readecuación del INI, se fundamenta en los artículos transitorios de la nueva ley de egresos del año 2002, lo que entre otros aspectos señala:

“El ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, deberá celebrar a más tardar el último día hábil de marzo, convenios de reasignación con las entidades federativas [...] con el objeto de *descentralizar el funcionamiento de los programas* del Instituto Nacional Indigenista”.

Sin lugar a dudas que la culminación del indigenismo —de rostro diverso— representa tan sólo, una de las aristas del problema en cuestión, al respecto, valdría señalar, entre otros procesos socioeconómicos, que acarrearán diversas consecuencias a los Pueblos Indios, el *Plan Puebla Panamá* o el *Corredor Transistmico en Tehuantepec* u otros múltiples eslabones en el encañamiento de la acumulación capitalista y en cuyo trazo los gobiernos neoliberales no han querido comprender la complejidad real del problema.

### III La “nueva” constitucionalidad étnica (antecedentes)

#### III.1. EZLN, un paso adelante, dos pasos atrás

No sería factible incursionar en el análisis de las nuevas adecuaciones a la ley en materia de pueblos indígenas, sin antes advertir que fue la coyuntura desarrollada por el EZLN lo que permitió establecer

<sup>4</sup> Cfr. Venegas Juan Manuel, “Crearé el gobierno, nuevo programa social y un banco popular para pagar a beneficiarios”, en diario *La Jornada*, México, miércoles 23 de enero de 2002, p. 11.

una nueva correlación entre las etnias y el Estado mexicano. En un primer momento encontramos la actitud asumida por Ernesto Zedillo, quien no obstante de haber signado los *Acuerdos de San Andrés en materia de derechos y cultura indígena*<sup>5</sup> se retractaría reiniciando la confrontación con el EZLN. Y en la coyuntura reciente el actual presidente incorporó como iniciativa de ley, el documento que fue conocido como Ley COCOPA y cuyo núcleo central de sustentación se acercó al planteamiento de los *Acuerdos de San Andrés*. Sin embargo, el ejecutivo se plegaría finalmente a las determinaciones del poder real —el económico— cuyas acepciones fueron encabezadas, por el equipo PRI-PAN que encabezaron los senadores Manuel Barlett Díaz y Diego Fernández de Ceballos quienes lograron la ratificación de su propuesta por parte del Senado de la República.

De esta manera, el proceso iniciado por el EZLN en enero de 1994, las víctimas de Acteal, la lucha por la tierra, la resistencia zapatista, la movilización de la sociedad civil, etcétera, advertían un sesgo y una recomposición de su política frente al Estado. Sin embargo, es de advertir la legitimación social alcanzada por el EZLN incluso no tan sólo a nivel nacional, sino internacional, al respecto recordemos las multitudinarias movilizaciones que acompañaron durante todo su recorrido a la caravana zapatista y que más allá de una concesión graciosa del gobierno denotó la capacidad de movilización y la razón histórica de sus demandas.

### III.2. Análisis del contenido de la nueva legislación en materia de pueblos indios

La adición y reforma constitucional decretada el 14 de agosto de 2001, por Vicente Fox relativa a la “reforma indígena” no deja de ocultar el viejo cuño de la política hegemónica que durante décadas se ha mantenido en nuestro país.

El primer aspecto que de manera irreductible denota este sentido del poder, es no haber permitido que los propios protagonistas intervinieran en su elaboración.

<sup>5</sup> Si bien con algunas limitaciones y en ocasiones bajo actitudes provocadoras del gobierno federal, estos acuerdos representan el avance más importante que en materia de derechos y cultura indígena se han elaborado a nivel continental y que reflejan en cierta medida algunas de las más trascendentales reivindicaciones del movimiento indígena y popular de México, en virtud de la importancia de este documento en el Apéndice I se reproducen algunos de sus aspectos medulares. La versión completa del documento fue editada por el INI en agosto de 1998.

“Curiosamente” la nueva adhesión al artículo 1o. señala: “*Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico [...]*”<sup>6</sup>

Sin embargo, cuestionamos: ¿Es que acaso no constituyó una flagrante violación a sus derechos no haber escuchado a los pueblos indios, aun cuando una de sus partes más representativa tocó las puertas del poder?<sup>7</sup>

Más adelante, en el primer párrafo del artículo 2o., se mantiene la idea otrora reconocida —después de 500 años— por el salinato (artículo 4o., ahora parcialmente derogado), de advertir a la Nación mexicana como pluricultural; sin embargo, esta multiplicidad de culturas, ¿A qué “factores”, o “parámetros” correspondería su identificación?

La nueva adecuación constitucional no señala formalmente cuáles son las etnias que componen el horizonte multicultural de México, de esta manera, se reconoce un país diverso sin distinguir realmente a su componente étnico; al respecto, es interesante saber que el Estado ha mantenido criterios superficiales con el objeto de identificar a las “culturas indígenas”, entre otros, recordemos por ejemplo, los “instrumentos contables” manejados en las estadísticas de los Censos de Población y Vivienda desarrollados por el INEGI del gobierno de la República que continúa manteniendo como criterio fundamental para identificar como indio, el *ser hablante de una lengua indígena*, aspecto que sin lugar a dudas ha constituido —entre otros— uno de los factores reduccionistas en la comprensión de lo cultural étnico, y que por supuesto se encuentra muy distante de las aportaciones que la antropología crítica<sup>8</sup> ha advertido para reconocer a las diversas culturas.

Además, este “achicamiento cultural” realizado por el Estado ha determinado, de alguna manera el su-

<sup>6</sup> Constitución General de la República, Sista, México, noviembre de 2001, p.1.

<sup>7</sup> En marzo de 2001 en un hecho sin precedentes en la historia mundial moderna, los comandantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional tomaron la palabra en el Congreso de la Unión, hecho que sopesaba la nueva correlación de fuerzas en que se colocó el movimiento guerrillero e indígena frente al bloque hegemónico y que *contrario sensu* a la imagen creada por Fox, este hecho *per se* constituyó la legitimación social y franca del zapatismo, que multitudinariamente llenaba plazas y movilizaba a diversos sectores de la sociedad civil. En el cierre de Ciudad de México se calcula asistieron alrededor de 120 000 personas.

<sup>8</sup> Nos referimos fundamentalmente a la escuela de la antropología simbólica, desarrollada por Clifford Geertz quien refiere: “En el estudio de la cultura los significantes no son síntomas o haces de síntomas, sino que son actos simbólicos o haces de actos simbólicos y aquí la meta es no la terapia sino el análisis del discurso social [...]”, más adelante señala “[...] tratar de mantener el análisis de las formas simbólicas lo más estrechamente ligado a los hechos sociales concretos, al mundo público de la vida común y tratar de organizar el análisis de manera tal que las conexiones entre formulaciones teóricas e interpretaciones no quedarán oscurecidas”. *Cfr.* Geertz Clifford, *La interpretación de las culturas*, Gedisa, Barcelona, octubre de 2001, pp.38-39.

puesto de *reconocer solamente a 56 grupos étnicos*, mientras que los etnólogos, antropólogos y diversos científicos sociales autentifican la existencia de *por lo menos 64 pueblos y culturas indígenas*.<sup>9</sup>

Así, en la estadística gubernamental, han dejado de existir más de 12 pueblos y alrededor de siete millones de indios.

Más adelante, en el segundo párrafo del artículo 2o. constitucional, se establece la *idea de la "colonización"*, como si ésta hubiese sido la política que la Corona Española y el Estado mexicano hubieran aplicado en el territorio que habitaban los pueblos indios. Si bien la colonización, como proceso histórico podría guardar diversas vertientes o explicaciones, la más socorrida por la hegemonía actual —en el espíritu de su ley— es la que se refiere a la existencia de espacios deshabitados que fueron poblados por el colonizador.

De esta manera tendríamos que *discernir entre invasión y colonización*, en virtud de que en la mayoría de los casos no se trató de territorios vírgenes, de forma tal que en diversas áreas otrora identificadas como Oasis América, Árido América y Meso América —entre otras— privó el despoblamiento, la violencia, el despojo agrario y la destrucción, al respecto no olvidemos al maestro José Revueltas<sup>10</sup> quien estableció que una de las conquistas más severas conocida por la humanidad fue la de México.

Al decir de Woodrow Borah y otros demógrafos encontramos que:

“En 1519 el México central, esto es, México al oeste y al norte del Istmo de Tehuantepec, estaba densamente poblado por indios. Su número variaba entre 25 y 30 millones ... Hemos estimado que para 1566 los indios se habían reducido a tres millones, entre tanto ya los españoles habían aumentado por medio de inmigración, a más de sesenta mil personas”.<sup>11</sup>

Regresando al análisis de la Constitución, en el párrafo segundo del artículo segundo se establece: “[...] Poblaciones que habitaban el territorio actual [...]”,<sup>12</sup> argumento que explica realmente el carácter que guardó la colonización, al reconocer —entre

líneas— la invasión y despojo de la mayoría de los territorios étnicos.

Otro de los aspectos que sitúa la nueva legislación es identificar el sentido cultural de las etnias bajo una óptica de carácter *estructural funcionalista* al conceptualizar sus expresiones socio-culturales como “instituciones”, aspecto que fracciona o parcializa la idea, que de su cultura, puedan tener cada uno de los pueblos indios de México, además de menospreciar el concepto filosófico de cada pueblo, el cual más bien ha mantenido en mayor o menor medida su propia cosmovisión, la que se manifiesta como un criterio de totalidad.<sup>13</sup>

En el párrafo tercero del nuevo artículo 2o. constitucional se invoca que: “[...] será facultad de los Estados el reconocimiento de dichos pueblos”,<sup>14</sup> este aspecto contradice los fundamentos del artículo 27 constitucional en materia de restitución, confirmación y titulación de bienes comunales, ya que, si tan sólo ciñéramos la posible existencia de dichos pueblos, a lo establecido en materia de derecho agrario, advertiríamos que esta es una facultad federal —del ejecutivo— para reconocer los derechos agrarios a los pueblos y comunidades indígenas.

El reconocimiento que pretenden los pueblos indígenas va más allá de la mera esfera estadual al reivindicar el derecho a su territorio en un sentido integral, es decir a sus recursos naturales, incluyendo los del subsuelo. Y como así lo hemos expresado en otros trabajos<sup>15</sup> dejar en manos de algunos de los gobiernos estaduales el reconocimiento de los pueblos indios —como así aconteció con el reparto agrario que impulsó la reforma agraria— significaría ceñir a los intereses de algunos latifundistas, terratenientes y caciques locales el posible advenimiento o no de los pueblos indios.

Pero además es necesario identificar que los conceptos hoy elaborados en la nueva “reforma indígena”, como lo son fundamentalmente los que se refieren a la *autonomía, la autodeterminación y los pueblos*, están fundados entre otros ordenamientos en el *Con-*

<sup>12</sup> Constitución, *General de la República*, p. 1.

<sup>13</sup> La etnología y la antropología social han permitido identificar que no es factible separar la forma en la que los pueblos indígenas explican “su mundo” como una totalidad. Hoy sabemos, por ejemplo, desde la antropología jurídica que es posible reconocer sus “sistemas” de derecho, siempre y cuando los ubiquemos en el universo de su cultura. Cfr. Durand Alcántara Carlos, et al, *Hacia una fundamentación teórica de la costumbre jurídica indígena*, Plaza y Valdéz, México, 2000.

<sup>14</sup> Constitución, *op. Cit.*, p. 1.

<sup>15</sup> Cfr. Durand Carlos, “El derecho agrario mexicano en el marco del neoliberalismo y la globalización” en *Alegatos* núm. 45, mayo-agosto de 2000, p. 387.

<sup>16</sup> Con el objeto de identificar los parámetros en que se ubica el Convenio 169 son significativos las siguientes publicaciones: Centro Internacional de Formación de la OIT, *Las normas internacionales del trabajo y el desarrollo*, Turín, 1995; Departamento de

<sup>9</sup> Este criterio no considera a los pueblos que debido a diversos procesos históricos se han incorporado a México como así acontece por ejemplo con los ixiles, kanjobales y mayas expulsados de territorio guatemalteco: Al igual que no ubica a otros núcleos humanos como los menonitas de Durango y Chihuahua o a los negros, entre otros.

<sup>10</sup> Revueltas José, *Proyecto de un proletariado sin cabeza*, Ed. Liga Leninista Espartaco, México, 1970, p. 76.

<sup>11</sup> Borah Woodrow, Cook, et al, *Ensayos sobre historia de la población en Mesoamérica y el Caribe*, Siglo XXI, México 1979, p. 184.

venio 169 de la Organización Internacional del Trabajo,<sup>16</sup> los cuales consignan a sujetos históricos cuya competencia se enmarca tanto en el Derecho Público, como en el contexto jurídico nacional y que en consecuencia deberían ser, en última instancia, los órganos federales especializados quienes deberían —o deberán— de atender ésta nueva personalidad jurídica en que se ubican los pueblos indios.

Volviendo al análisis del nuevo texto constitucional, encontramos que el artículo 2o. se divide respectivamente en los apartados “A” y “B”, dentro del primero consideramos relevantes para su análisis los siguientes aspectos:

### 1 Autonomía y autodeterminación

Como se puede advertir en una breve lectura del texto constitucional, al tiempo que el Estado reconoce los *principios de autonomía y autodeterminación*, los relativiza e incluso contradice en su sentido original, a la letra del apartado “A” señala:

“Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. “Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, *sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando la dignidad e integridad de las mujeres ...*

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones *en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados. (...)*<sup>17</sup>

Independientemente de la relativización que de sus derechos “autónomos” establece la nueva constitucionalidad, encontramos que el apartado “A” tiene corolario a la fracción VII, la que establece:

“VII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.”<sup>18</sup>

normas internacionales del trabajo, *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1995; Tomei Manvela y Lee Swepston, *Guía para la aplicación del Convenio 169 de la OIT*, Servicio de Políticas de Desarrollo OIT, Ginebra, julio de 1996.

<sup>17</sup> Constitución, *op.cit.*

<sup>18</sup> *Ibidem.*

Más allá del simple discurso jurídico, que de inmediato nos permite observar el papel hegemónico del Estado, se evidencia en el contenido del texto establecido un problema de interpretación, en el que la hermenéutica, la semiótica y la antropología nos permitan trazar la existencia de pueblos cuyas identidades, prácticas, religiosidad, lengua, discurso, usos, costumbres, en una palabra sus culturas se explican fundamentalmente a partir de patrones propios, advirtiéndose de esta manera que la idea de mantener “modelos” universales, por ejemplo de juridicidad y aplicación de la norma, como los occidentales, impiden automáticamente la existencia del otro, bajo esta óptica es necesario que la fundamentación jurídica y política que se sustente de los pueblos indios deberá de situarse en este tenor realmente multicultural y que en la actual legislación resulta limitada.

Al referirse a este sentido múltiple que guarda la cultura, Giovanni Sartori menciona:

“[...] entender el pluralismo es también entender de tolerancia, consenso, disenso y conflicto [...] Tolerancia no es indiferencia, ni presupone indiferencia [...] Tampoco es verdad, como se suele mantener, que la tolerancia suponga un relativismo. Ciertamente es que, si somos relativistas, estamos abiertos a una multiplicidad de puntos de vista, pero la tolerancia es tolerancia (su nombre lo indica) precisamente porque no presupone una visión relativista. Quien tolera tiene creencias y principios propios, los considera verdaderos, y, sin embargo, concede que los otros tengan el derecho a cultivar ‘creencias equivocadas.’”<sup>19</sup>

Visto bajo este horizonte, autonomía y autodeterminación, que si bien no significan extraterritorialidad, son aspectos que un nuevo modelo de convivencia —democrática— y no de universalización hegemónica de un determinado bloque histórico sobre los pueblos indios, se trata más bien, de la articulación y reconocimiento de las etnias en el contexto nacional, en su justa dimensión y con la voluntad política de quien comparte el poder, aspecto que necesariamente nos ubica en el marco que finca la posibilidad de aplicación de un Estado democrático.

Al polemizar en torno a este supuesto quehacer democrático del Estado, el doctor León Cortiñas Peláez, refiere el carácter relativo con el cual se manifiesta su aplicación:

“Partiendo de la polémica entre Calicles y Sócrates, el llamado Estado de Derecho de la burguesía es otra for-

<sup>19</sup> Cfr. Sartori Giovanni, *La sociedad multiétnica*, Taurus, Madrid, 2001, p. 41.

ma del derecho calicleano del más fuerte. No merece el conjunto de mandamientos que sirven para imponer a los 'sin tierra' y 'sin riqueza' el respeto a la propiedad privada sobre los instrumentos económicos de la producción. La insuficiencia del Estado de Derecho mexicano tiende a agravarse por la sustitución de los tres grandes valores constitucionales de la Revolución francesa (igualdad, fraternidad, libertad) [...]”<sup>20</sup>

Se trata entonces, además de una reforma indígena, pensada, elaborada y planteada por los propios involucrados, de la revalorización del papel del Estado hacia horizontes más éticos y como así lo ha planteado el EZLN de su refundación –la del Estado– forjado en un tipo de nuevo constituyente.<sup>21</sup>

## 2 ¿Ejididos, comunidades o pueblos?

El segundo aspecto medular en el apartado “A” del artículo 2o. es el que realmente sintetiza a nuestro parecer a la “nueva” naturaleza jurídica de los pueblos indios enmarcándoles conforme a las formas de tenencia delimitadas en el artículo 27 constitucional, lo que significa el cumplimiento de un ciclo, para ubicarnos en el mismo lugar.

No obstante la retórica vertida, y el tratamiento (superficial) que el Estado ha establecido, observamos que esta parte de la legislación, dado al problema indígena, constituye una de las partes medulares planteadas en la reforma y adición foxista. A la letra la fracción VI del apartado “A” establece:

“VI. *Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en*

<sup>20</sup> Cortiñas Peláez León, “La investigación científica constitucional de un alma gemela, de Pablo Lucas Verdú (El derecho del más fuerte en la entraña neoliberal)”, en *Alegatos* núm. 45, mayo-agosto 2000, p. 361, México.

<sup>21</sup> Contraria a la imagen mediática que del EZLN ha pretendido crear el Estado; la lucha de este movimiento se ha trazado en el cambio estructural de la sociedad. Al respecto el EZLN señala: 1. “Por qué son necesarios para el cambio democrático en México, un gobierno de transición y una nueva Constitución, porque estamos rompiendo con una dictadura, con un sistema político dictatorial definido por un partido de Estado y por el presidencialismo [...] 2. Porque, destruida esa dictadura, es necesario construir un nuevo espacio de relaciones políticas [...] Es necesario un Congreso Constituyente que analice la actual ley suprema de la nación bajo la luz de las demandas sociales del pueblo mexicano y de las diversas formas de participación ciudadana que, ante el autoritarismo gubernamental, se han desarrollado [...] Y finalmente el planteamiento de refundación del Estado lo proyectó a través de la creación de un *gobierno de transición*, señalando, entre otros aspectos [...] Un gobierno de transición democrática es un gobierno que rompe con la dictadura del partido de Estado y *sienta las bases democráticas* para un nuevo sistema político. Cfr. EZLN, *Documentos y comunicados*, Era, México, 1994, pp. 296-298.

*esta Constitución y a las leyes de la materia*, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y *disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades...*”<sup>22</sup>

Con este enunciado el Estado mexicano reduce “automáticamente” la territorialidad étnica –que presumiría en cualquier parte del mundo como elemento integrante para su existencia un pueblo– al de tierras, bajo esta óptica existe una doble lectura en la que el Estado confirma la existencia no de pueblos sino simplemente de ejidos y comunidades manteniéndolos solamente como usufructuarios de tierras y *no así como propietarios reales de sus territorios*.

Este es el epicentro del debate representando un problema eminentemente socioeconómico que refleja la política de crecimiento y acumulación en el campo.

### B.1. Ejidalización vs Pueblos

Si bien la determinación gubernamental de identificar a los pueblos indios con el régimen de propiedad ejidal<sup>23</sup> o comunal no representa ninguna novedad, tendríamos que ubicar las nuevas circunstancias en que el neoliberalismo coloca a los recursos naturales de los pueblos y en donde es notoria la “movilidad y flexibilidad” que se viene impulsando de su régimen de propiedad. La inserción de otras formas de tenencia de la tierra que desnaturalizan a los pueblos y comunidades indias ha sido una constante en la historia colonial e “independiente” de México y resulta interesante saber que el proyecto “modernizador” del agro mexicano optó por la vía ejidal, como un instrumento habilitador del desarrollo capitalista en la agricultura, el fenómeno fue tan profundo que la mitad de la superficie agrícola, pecuaria, forestal, etcétera, de México (aproximadamente 500 mil kilómetros cuadrados) se transformó en ejidos, actualmente existen alrededor de 29 mil. La debida comprensión de las estructuras ejidales permite identificar que en ningún sentido, esta forma de tenencia de la tierra recupera la concep-

<sup>22</sup> Constitución, *op. Cit.*, p. 2.

<sup>23</sup> El término ejidal proviene del latín *exitus* que significa salida. Durante el imperio romano el ejido se constituyó en superficies rurales que encontrándose a las salidas de los centros urbanos se dedicaban a la recreación de la sociedad, aspecto que de igual forma se desarrolló en la península ibérica y durante la invasión y Conquista de México los ejidos fueron transformados inicialmente en unidades ganaderas y en virtud de la creación de las congregaciones y repartimientos de indios que llegaron a colocarse en los márgenes de las provincias, el ejido se transformó en agrícola a efecto de contar con la mano de obra necesaria en la minería o para las necesidades de la metrópoli, de esta manera el indio, que mantenía una economía campesina de autoconsumo, era doblemente explotado, respecto de su producto y en su fuerza de trabajo. Cfr. Durand Carlos, *Derechos indios en México...derechos pendientes*, UACH, México, 1994.

ción que para las culturas indígenas podría guardar su territorio. El ejido, unidad de producción rural capitalista incorporada en el artículo 27 y cuya naturaleza jurídica fincó solamente derechos de usufructo a la tierra a sus poseedores, constituyó una de los tantas “instituciones” socioeconómicas que desnaturalizaron el sentido comunal indentitario de los pueblos indios con su tierra-territorio. Además de que, las aguas, bosques, subsuelo, espacio aéreo, y en general recursos naturales renovables y no renovables existentes en los ejidos mexicanos fueron formalmente consignados propiedad de la Nación (el Estado) y en consecuencia al margen de los ejidatarios (en muchos casos indígenas), quienes para poder explotarles (a excepción de los estratégicos) requerirían, de una concesión, y que debido a la política guiada por la acumulación, dichos recursos resultaban inviables a los ejidatarios para su posible capitalización, incorporándose en consecuencia, a los fines de los consorcios económicos.

Otro paso en la desnaturalización de los Pueblos Indios se cubrió con las reformas al artículo 27 constitucional con las cuales se dio apertura a la transmisión real de la propiedad, básicamente de las áreas de cultivo (parcelas ejidales), de las casas y solares urbanos y de las áreas en común, aspecto que como mencionábamos cubre los fines que desde la última década del siglo pasado ha impulsado el BM y el FMI.

### III.3 Descivilización y etnocidio (a manera de conclusión)<sup>24</sup>

La prospectiva desde la cual se orienta la nueva legislación en materia de pueblos indios no abandona el sentido aculturacionista y descivilizador del más viejo cuño hegemónico, planteado ahora en los márgenes de la economía globalizadora, y que como hemos reiterado solamente pretende eficientar y reorganizar estructuras económicas que otrora constituían “barreras” para el crecimiento capitalista, dígame por ejemplo, el incremento del mercado de tierras en las zonas ejidales o el advenimiento de diversas formas asociativas entre el capital y los “comuneros”.

Para el gobierno de la República y los consorcios internacionales debe quedar claro que la lucha y derroteros que se ha trazado el movimiento indígena y sus aliados, como así acontece con el caso mexicano dirigido por el EZLN, va más

allá que plantearse una reforma o adición legal, sobre todo cuando el problema en cuestión es tratado con superficialidad y bajo el encono de un poder omnipotente.

La apertura del EZLN, la del Congreso Nacional Indígena y la sociedad civil constituyen el mejor parámetro de la voluntad política por avanzar en la consecución del conflicto. Tarea del gobierno en este momento, de manera particular de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que conoce de más de 400 amparos con la reforma indígena, es revertir la reforma hoy plasmada en la Constitución dadas sus inconsistencias, permitiendo que la sociedad civil y los pueblos indios se constituyan en artífices de su propio cambio.

Pero además las incongruencias mostradas por el foxismo, en materia de desarrollo social, el incremento de la apertura al capital extranjero, su constante retórica privatizadora, el auge a la inversión en territorios indios y áreas naturales protegidas, cuya penetración incrementa el saqueo de la biodiversidad mexicana—incluyendo el uso del genoma humano—, etcétera, no constituyen buenas señales, por el contrario estarían representando el último momento del etnocidio y descivilización, de manera tal, que el ejecutivo debe de acompañar la “nueva reforma indígena”, es decir aquella que reivindique realmente los intereses y derechos de los pueblos indios, de políticas que demuestren cambios sustanciales.

El otro camino lo ha plasmado el EZLN, y no obstante la gran carga histórica que ello representa, nadie espera el advenimiento de la ruptura social. El camino inicial del Diálogo y la recuperación de los postulados de los Acuerdos de San Andrés, constituirían a nuestro parecer el primer paso necesario para avanzar en el difícil camino de reivindicación de los derechos históricos de los pueblos indios.

## APÉNDICE

### I. Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (extracto del documento)

#### DOCUMENTO 1

#### Pronunciamiento Conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las Instancias de Debate y Decisión Nacional

16 de enero de 1996

En el marco del diálogo celebrado entre el EZLN y el Gobierno Federal para lograr un Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad, celebrado en la sede de San Andrés, Chiapas, las Partes han discutido el tema de Derechos y Cultura Indígena

<sup>24</sup> “Etnocidio indica el acto de destrucción de una civilización, el acto de la descivilización. Este acto puede permitir que se caracterice al ‘sujeto’—descivilizador o procedimiento— culpable de etnocidio. El término ‘etnicidio’ se construye como el término ‘genocidio’, del cual fue formado. Cfr. Jaulin Robert, *La descivilización política y práctica del etnocidio*, Nueva Imagen, México, 1979, p. 10.



y han acordado, en los términos del inciso 1.5 de las Reglas de Procedimiento, emitir el presente pronunciamiento.

La reunión Plenaria Resolutiva del EZLN y el Gobierno Federal sobre Derechos y Cultura Indígena, es la ocasión y el foro más adecuados para que el Gobierno Federal y el EZLN presenten la propuesta para una "Nueva relación de los pueblos indígenas y el Estado".

Este pronunciamiento contiene los principios y fundamentos necesarios para la construcción de un pacto social integrador de una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado.

Este pacto social para una nueva relación parte de la convicción de que una nueva situación nacional y local para los pueblos indígenas sólo podrá arraigar y culminar con la participación de los propios indígenas y la sociedad en su conjunto, en el marco de una profunda reforma del Estado.

### Contexto de la nueva relación

1. La historia confirma que los pueblos indígenas han sido objeto de formas de subordinación, desigualdad y discriminación que les han determinado una situación estructural de pobreza, explotación y exclusión política. Confirma también que han persistido frente a un orden jurídico cuyo ideal ha sido la homogeneización y asimilación cultural. Confirma, finalmente, que para superar esa realidad se requieren nuevas acciones profundas, sistemáticas, participativas y convergentes de parte del gobierno y de la sociedad, incluidos, ante todo, los propios pueblos indígenas.

Se requiere una nueva política de Estado, no de coyuntura, que el actual Gobierno Federal se compromete a desarrollar en el marco de una profunda reforma del Estado, que impulse acciones para la elevación de los niveles de bienestar, desarrollo y justicia de los pueblos indígenas, y que fortalezca su participación en las diversas instancias y procesos de toma de decisiones, con una política incluyente.

Se requiere el concurso de todos los ciudadanos y organizaciones civiles, que el actual Gobierno Federal se compromete a propiciar, para desterrar mentalidades, actitudes y comportamientos discriminatorios hacia los indígenas, y para desarrollar una cultura de la pluralidad y la tolerancia que acepte sus visiones del mundo, sus formas de vida y sus conceptos de desarrollo.

Se requiere la participación de los pueblos indígenas, que el actual Gobierno Federal se compromete a reconocer y estimular, para que sean los actores fundamentales de las decisiones que afectan su vida, y reafirmen su condición de mexicanos con pleno uso de derechos que por su papel en la edificación de México tienen ganada por derecho propio.

En síntesis, se requiere un nuevo esfuerzo de unidad nacional, que el actual Gobierno Federal, con la participación de los pueblos indígenas y el conjunto de la sociedad, se compromete a impulsar, para que no haya mexicanos con potencialidades restringidas, que debe servir para que México se engrandezca asumiendo con orgullo la historia milenaria y la riqueza espiritual de los pueblos indígenas, y para que desarrolle a plenitud todas sus potencialidades económicas, políticas, sociales y culturales.

2. Las condiciones de pobreza y marginación que afectan a los pueblos indígenas, muestran el carácter desigual del desarrollo de la sociedad mexicana, y definen el alcance de las exigencias de

justicia social que debe atender el Estado para concurrir al progreso de ese importante núcleo de mexicanos.

El Gobierno Federal está consciente de esa responsabilidad, y expresa su firme voluntad de impulsar las políticas y emprender las acciones que resuelvan esa tarea nacional. Asume cabalmente el compromiso de fortalecer la participación de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional, en un marco de respeto a sus tradiciones, instituciones y organizaciones sociales, y de mayores oportunidades para mejorar sus niveles de vida, de mayores espacios políticos y culturales para avances futuros, y de mayor acceso a la construcción conjunta de una sociedad más moderna y eficiente, más vigorosa y unida, más plural y tolerante, y que distribuya equitativamente los frutos del desarrollo. Los pueblos indígenas contribuirán con lo mejor de sus propias culturas a esa edificación de una sociedad plural y tolerante.

Las perspectivas de desarrollo de México están estrechamente condicionadas a la tarea histórica de eliminar la pobreza, la marginación y la insuficiente participación política de millones de indígenas mexicanos. El objetivo de construir una sociedad más justa y menos desigual es la piedra angular para alcanzar un desarrollo más moderno y construir una sociedad más democrática. Estas metas son parte esencial del proyecto de nación que el pueblo de México desea, no sólo como compromiso moral de la sociedad y de los pueblos indígenas y como responsabilidad indeclinable del Gobierno de la República, sino como condición indispensable para asegurar el tránsito a mejores niveles de desarrollo del país.

Para el Gobierno Federal, la tarea histórica y la demanda actual, social y estructural, de combatir la pobreza y la marginación de los pueblos indígenas, requiere de su participación y la de la sociedad en su conjunto, como factores determinantes para impulsar el necesario establecimiento de una nueva relación entre los pueblos indígenas del país y el Estado, sus instituciones y niveles de gobierno.

Esta nueva relación debe superar la tesis del integracionismo cultural para reconocer a los pueblos indígenas como nuevos sujetos de derecho, en atención a su origen histórico, a sus demandas, a la naturaleza pluricultural de la nación mexicana y a los compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano, en particular con el Convenio 169 de la OIT.

El Gobierno Federal asume que el establecimiento de esta nueva relación con los pueblos indígenas, le asigna el compromiso de contribuir a resolver sus problemas esenciales, y de que esa acción deberá expresarse en políticas sistemáticas y concretas, con apego a las modalidades que impongan las diversidades regionales y las características propias de cada pueblo indígena.

### Compromisos del Gobierno Federal con los Pueblos Indígenas

3. Las responsabilidades que el Gobierno Federal asume como compromisos que el Estado mexicano debe cumplir con los pueblos indígenas en su nueva relación son:

1. **Reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución General.** El Estado debe promover el reconocimiento, como garan-

tía constitucional, del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas que son los que “descienden de poblaciones que habitaban en el país en la época de la Conquista o la colonización y del establecimiento de las actuales fronteras estatales, y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones” sobre pueblos indígenas. El derecho a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía asegurando la unidad nacional. Podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. El marco constitucional de autonomía permitirá alcanzar la efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos con respeto a su identidad.

2. **Ampliar participación y representación políticas.** El Estado debe impulsar cambios jurídicos y legislativos que amplíen la participación y representación políticas local y nacional de los pueblos indígenas, respetando sus diversas situaciones y tradiciones, y fortaleciendo un nuevo federalismo en la República mexicana. El reclamo de que las voces y demandas de los indígenas sean escuchadas y atendidas debe llevar al reconocimiento de derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas, dentro del marco de la nación mexicana, y a una decisiva reforma del Estado en materia de prácticas institucionales. El Gobierno Federal promoverá las reformas constitucionales y legales que correspondan a los acuerdos y consensos alcanzados.
3. **Garantizar acceso pleno a la justicia.** El Estado debe garantizar el acceso pleno de los pueblos a la jurisdicción del Estado mexicano, con reconocimiento y respeto a especificidades culturales y a sus sistemas normativos internos, garantizando el pleno respeto a los derechos humanos. Promoverá que el derecho positivo mexicano reconozca las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos a los pueblos y comunidades indígenas, para aplicar justicia sobre la base de sus sistemas normativos internos, y que mediante procedimientos simples, sus juicios y decisiones sean convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.
4. **Promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas.** El Estado debe impulsar políticas culturales nacionales y locales de reconocimiento y ampliación de los espacios de los pueblos indígenas para la producción, recreación y difusión de sus culturas; de promoción y coordinación de las actividades e instituciones dedicadas al desarrollo de las culturas indígenas, con la participación activa de los pueblos indígenas; y de incorporación del conocimiento de las diversas prácticas culturales en los planes y programas de estudio de las instituciones educativas públicas y privadas. El conocimiento de las culturas indígenas es enriquecimiento

nacional y un paso necesario para eliminar incompresiones y discriminaciones hacia los indígenas.

5. **Asegurar educación y capacitación.** El Estado debe asegurar a los indígenas una educación que respete y aproveche sus saberes, tradiciones y formas de organización. Con procesos de educación integral en las comunidades que les amplíen su acceso a la cultura, la ciencia y la tecnología; educación profesional que mejore sus perspectivas de desarrollo; capacitación y asistencia técnica que mejore los procesos productivos y calidad de sus bienes; y capacitación para la organización que eleve la capacidad de gestión de las comunidades. El Estado deberá respetar el que hacer educativo de los pueblos indígenas dentro de su propio espacio cultural. La educación que imparta el Estado debe ser intercultural. Se impulsará la integración de redes educativas regionales que ofrezcan a las comunidades la posibilidad de acceder a los distintos niveles de educación.
6. **Garantizar la satisfacción de necesidades básicas.** El Estado debe garantizar a los pueblos indígenas condiciones que les permitan ocuparse de su alimentación, salud y servicios de vivienda en forma satisfactoria y por lo menos un nivel de bienestar aceptable. La política social impulsará programas prioritarios para que la población infantil de los pueblos indígenas mejore sus niveles de salud y alimentación, y de apoyo a la actividad y capacitación de las mujeres indígenas.
7. **Impulsar la producción y el empleo.** El Estado debe impulsar la base económica de los pueblos indígenas con estrategias específicas de desarrollo acordadas con ellos, que aprovechen sus potencialidades humanas mediante actividades industriales y agroindustriales que cubran sus necesidades y produzcan excedentes para los mercados; que coadyuven a generar empleo a través de procesos productivos que incrementen el valor agregado de sus recursos; y que mejoren la dotación de servicios básicos de las comunidades y su entorno regional. Los programas de desarrollo rural de las comunidades indígenas se sustentarán en procesos de planeación en los que el papel de sus representantes será central desde el diseño hasta la ejecución.
8. **Proteger a los indígenas migrantes.** El Estado debe impulsar políticas sociales específicas para proteger a los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como más allá de las fronteras, con acciones interinstitucionales de apoyo al trabajo y educación de las mujeres, y de salud y educación de niños y jóvenes, las que en las regiones rurales deberán estar coordinadas en las zonas de aportación y en las de atracción de jornaleros agrícolas.

#### Principios de la nueva relación

4. El Gobierno Federal asume el compromiso de que los Principios que deben normar la acción del Estado en su nueva relación con los pueblos indígenas son:
  1. **Pluralismo.** El trato entre los pueblos y culturas que forman la sociedad mexicana ha de basarse en el respeto a sus diferencias,

- bajo el supuesto de su igualdad fundamental. Como consecuencia, ha de ser política del Estado normar su propia acción y fomentar en la sociedad una orientación pluralista, que combata activamente toda forma de discriminación y corrija las desigualdades económicas y sociales. Igualmente, será necesario avanzar hacia la conformación de un orden jurídico nutrido por la pluriculturalidad, que refleje el diálogo intercultural, con normas comunes para todos los mexicanos y respeto a los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas. El reconocimiento y promoción de la naturaleza pluricultural de la nación significa que, con el propósito de fortalecer la cultura de la diversidad y la tolerancia en un marco de unidad nacional, la acción del Estado y sus instituciones debe realizarse sin hacer distinciones entre indígenas y no indígenas o ante cualquier opción sociocultural colectiva. El desarrollo de la nación debe sustentarse en la pluralidad, entendida como convivencia pacífica, productiva, respetuosa y equitativa de lo diverso.
2. **Sustentabilidad.** Es indispensable y urgente asegurar la perduración de la naturaleza y la cultura en los territorios que ocupan y utilizan de alguna manera los pueblos indígenas, según los define el artículo 13.2. del Convenio 169 de la OIT. Respetando la diversidad cultural de los pueblos indígenas, las acciones de los niveles de gobierno y las instituciones del Estado mexicano deben considerar criterios de sustentabilidad. Las modalidades tradicionales de aprovechamiento de los recursos naturales que ponen en práctica los pueblos y comunidades indígenas, forman parte de sus estrategias de persistencia cultural y de nivel de vida. Se impulsará el reconocimiento, en la legislación, del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a recibir la indemnización correspondiente cuando la explotación de los recursos naturales, que el Estado realice, ocasione daños en su hábitat que vulnere su reproducción cultural. Para los casos en los que el daño ya se hubiere causado, y los pueblos demuestren que las compensaciones otorgadas no permiten su reproducción cultural, se promoverá el establecimiento de mecanismos de revisión que permitan que, de manera conjunta, el Estado y los afectados analicen el caso concreto. En ambos casos, los mecanismos compensatorios buscarán asegurar el desarrollo sustentable de los pueblos y comunidades indígenas. De común acuerdo con los pueblos indígenas, el Estado impulsará acciones de rehabilitación de esos territorios según lo define el artículo 13.2. del Convenio 169 de la OIT, y respaldará sus iniciativas para crear condiciones que aseguren la sustentabilidad de sus prácticas de producción y de vida.
  3. **Integralidad.** El Estado debe impulsar la acción integral y concurrente de las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Debe, asimismo, propiciar el manejo honesto y transparente de los recursos públicos destinados al desarrollo de los pueblos indígenas, a través de una mayor participación indígena en la toma de decisiones y en la contraloría social del gasto público.
  4. **Participación.** El Estado debe favorecer que la acción institucional impulse la participación de los pueblos y comunidades indígenas y respete sus formas de organización interna, para alcanzar el propósito de fortalecer su capacidad de ser los actores decisivos de su propio desarrollo. Debe promover, en colaboración con las expresiones organizativas de los pueblos indígenas, que estos vigoren sus capacidades de decisión y gestión. Y debe asegurar la adecuada corresponsabilidad del gobierno y los pueblos indígenas en la concepción, planeación, ejecución y evaluación de acciones que actúan sobre los indígenas. Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas con los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciben y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas.
  5. **Libre determinación.** El Estado respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas, en cada uno de los ámbitos y niveles en que harán valer y practicarán su autonomía diferenciada, sin menoscabo de la soberanía nacional y dentro del nuevo marco normativo para los pueblos indígenas. Esto implica respetar sus identidades, culturas y formas de organización social. Respetará, asimismo, las capacidades de los pueblos y comunidades indígenas para determinar sus propios desarrollos. Y en tanto se respeten el interés nacional y público, los distintos niveles de gobierno e instituciones del Estado mexicano no intervendrán unilateralmente en los asuntos y decisiones de los pueblos y comunidades indígenas, en sus organizaciones y formas de representación, y en sus estrategias vigentes de aprovechamiento de los recursos naturales.

#### Nuevo marco jurídico

5. El establecimiento de la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado, tiene como un punto de partida necesario la edificación de un nuevo marco jurídico nacional y en las entidades federativas. El Gobierno Federal asume el compromiso de impulsar las siguientes acciones:

1. El reconocimiento en la Constitución Política Nacional de demandas indígenas que deben quedar consagradas como derechos legítimos.
  - a) **Derechos políticos.** Para fortalecer su representación política y participación en las legislaturas y en el gobierno, con respeto a sus tradiciones y para garantizar la vigencia de sus formas propias de gobierno interno.
  - b) **Derechos de jurisdicción.** Para que se acepten sus propios procedimientos para designar sus autoridades y sus sistemas normativos para la resolución de conflictos internos, con respeto a los derechos humanos.
  - c) **Derechos sociales.** Para que se garanticen sus formas de

organización social, la satisfacción de sus necesidades humanas fundamentales y sus instituciones internas.

d) **Derechos económicos.** Para que se desarrollen sus esquemas y alternativas de organización para el trabajo y de mejora de la eficiencia de la producción.

e) **Derechos culturales.** Para que desarrollen su creatividad y diversidad cultural y la persistencia de sus identidades.

2. El reconocimiento en la legislación nacional de las comunidades como entidades de derecho público, el derecho a asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles.

Corresponderá a las Legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferirseles.

3. El reconocimiento de que en las legislaciones de los estados de la República, deben quedar establecidas las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones diversas y legítimas de los pueblos indígenas. En la determinación del marco jurídico y en la definición de las particularidades de la nueva relación del Estado con los indígenas, el Poder Legislativo será decisivo. El Gobierno Federal propondrá al Congreso de la Unión que establezca un nuevo marco jurídico nacional para los pueblos indígenas, y a los Congresos de los estados que consagren legalmente las especificidades que mejor reflejen las diversas situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas del país.
4. En la Constitución de la República deberán reformarse varios artículos. El Gobierno Federal se compromete a impulsar las siguientes reformas:

a) Artículo 4o. Para que las demandas arriba señaladas (puntos 1 y 2) queden consagradas como derechos legítimos.

b) Artículo 115. Para que se fortalezca el pacto federal y se garantice la participación de las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos y de los municipios mayoritariamente indígenas en los asuntos públicos.

c) Otros artículos derivados de las anteriores reformas y para expresar en la Carta Magna los contenidos de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas.

5. En las leyes reglamentarias e instrumentos jurídicos de carácter federal que correspondan, deberán asentarse las disposiciones que las hagan compatibles con las reformas constitucionales sobre nuevos derechos indígenas.

Al respecto, el Gobierno Federal se compromete a impulsar

que, a partir de las reformas constitucionales, se emita la legislación general que permita contar de inmediato con mecanismos y procedimientos jurídicos para,

a) que se inicie la revisión y modificación de las diversas leyes federales;

b) que se legisle en los estados de la República.

6. En la legislación de los estados de la República relativa a las características de libre determinación y autonomía indígena, el Gobierno Federal reconoce que se deben tomar en consideración los siguientes elementos:

a) En donde coexistan diversos pueblos indígenas, con diferentes culturas y situaciones geográficas, con distintos tipos de asentamiento y organización política, no cabría adoptar un criterio uniforme sobre las características de autonomía indígena a legislar.

b) Las modalidades concretas de autonomía deberán definirse con los propios indígenas.

c) Para determinar de manera flexible las modalidades concretas de libre determinación y autonomía en la que cada pueblo indígena encuentre mejor reflejada su situación y sus aspiraciones, deberán considerarse diversos criterios como: la vigencia de sus sistemas normativos internos y sus instituciones comunitarias; los grados de relación intercomunitaria, intermunicipal y estatal; la presencia y relación entre indígenas y no indígenas; el patrón de asentamiento poblacional y la situación geográfica, los grados de participación en las instancias de representación política y niveles de gobierno, entre otros.

El Gobierno Federal se compromete, en un marco de pleno respeto republicano, a impulsar que los Gobiernos y las legislaturas de los estados de la República consideren, entre otros, estos elementos como criterios en la legislación para construir las características de libre determinación y autonomía indígena.

### Conclusión

1. El conflicto que se inició el 1o. de enero de 1994 en Chiapas, produjo en la sociedad mexicana el sentimiento de que es necesaria una nueva relación del Estado y la sociedad con los pueblos indígenas del país.
2. El Gobierno Federal asume el compromiso de construir, con los diferentes sectores de la sociedad y en un nuevo federalismo, un nuevo pacto social que modifique de raíz las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales con los pueblos indígenas. El pacto debe erradicar las formas cotidianas y de vida pública que generan y reproducen la subordinación, desigualdad y discriminación, y debe hacer efectivos los derechos y garantías que les corresponden: derecho a su diferencia cultural; derecho a su hábitat: uso y disfrute del territorio, conforme al artículo 13.2. del Convenio 169 de la OIT; derecho a su autogestión política comunitaria; derecho al desarrollo de su cultura; derecho a sus

sistemas de producción tradicionales; derecho a la gestión y ejecución de sus propios proyectos de desarrollo.

3. La nueva relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas se basa en el respeto a la diferencia, en el reconocimiento de las identidades indígenas como componentes intrínsecos de nuestra nacionalidad, y en la aceptación de sus particularidades como elementos básicos consustanciales a nuestro orden jurídico, basado en la pluriculturalidad.

La nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado mexicano debe garantizar inclusión, diálogo permanente y consensos para el desarrollo en todos sus aspectos. No serán, ni la unilateralidad ni la subestimación sobre las capacidades indígenas para construir su futuro, las que definan las políticas del Estado. Todo lo contrario, serán los indígenas quienes dentro del marco constitucional y en el ejercicio pleno de sus derechos, decidan los medios y formas en que habrán de conducir sus propios procesos de transformación.

## DOCUMENTO 2

### **Propuestas Conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se Comprometen a Enviar a las Instancias de Debate y Decisión Nacional, Correspondientes al Punto 1.4 de las reglas de Procedimiento**

Febrero 16 de 1996

Las partes se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional las siguientes propuestas conjuntas acordadas: En el marco de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas se requiere reconocer, asegurar y garantizar sus derechos, en un esquema federalista renovado. Dicho objetivo implica la promoción de reformas y adiciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las constituciones estatales y disposiciones jurídicas de carácter local para conciliar, por una parte, el establecimiento de bases generales que aseguren la unidad y los objetivos nacionales y, al mismo tiempo, permitir que las entidades federativas cuenten con la posibilidad real de legislar y actuar en atención a las particularidades que en materia indígena se presentan en cada una.

1. Impulsar una profunda transformación del Estado, así como de las relaciones políticas, sociales, culturales y económicas con los pueblos indígenas que satisfaga sus demandas de justicia.
2. Impulsar la celebración de un nuevo pacto social incluyente, basado en la conciencia de la pluralidad fundamental de la sociedad mexicana y en la contribución que los pueblos indígenas pueden hacer a la unidad nacional, a partir del reconocimiento constitucional de sus derechos y en particular de sus derechos a la libre determinación y a la autonomía.
3. Las reformas legales que se promuevan deberán partir del principio jurídico fundamental de la igualdad de todos los mexicanos

ante la ley y los órganos jurisdiccionales, y no creación de fueros especiales en privilegio de persona alguna, respetando el principio de que la Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

4. Las modificaciones constitucionales representan un punto medular para la nueva relación de los pueblos indígenas y el Estado en el marco de la reforma del Estado, para que sus reivindicaciones encuentren respaldo en el estado de derecho.

1. La creación de un nuevo marco jurídico que establezca una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado, con base en el reconocimiento de su derecho a la libre determinación y de los derechos jurídicos, políticos, sociales, económicos y culturales que de él se derivan. Las nuevas disposiciones constitucionales deben incluir un marco de autonomía.
2. Dicho marco jurídico ha de edificarse a partir de reconocer la libre determinación de los pueblos indígenas, que son los que teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la imposición del régimen colonial, mantienen identidades propias, conciencia de las mismas y la voluntad de preservarlas, a partir de sus características culturales, sociales, políticas y económicas, propias y diferenciadas. Esos atributos le dan el carácter de pueblos y como tales se constituyen en sujetos de derecho a la libre determinación.

La autonomía es la expresión concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación, expresada como un marco que se conforma como parte del Estado Nacional. Los pueblos indígenas podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. Dentro del nuevo marco constitucional de autonomía se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que la hagan valer, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, conforme a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa. El ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas contribuirá a la unidad y democratización de la vida nacional y fortalecerá la soberanía del país.

Resulta pertinente reconocer, como demanda fundamental de los pueblos indígenas, su derecho a la autonomía, en tanto colectividades con cultura diferente y con aptitud para decidir sus asuntos fundamentales en el marco del Estado Nacional. Este reconocimiento tiene su base en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Senado de la República. En este sentido, el reconocimiento de la autonomía se basa en el concepto de pueblo indígena fundado en criterios históricos y de identidad cultural.

3. La legislación nacional debe reconocer a los pueblos indígenas como los sujetos de los derechos a la libre determinación y autonomía.
4. Se propone al Congreso de la Unión reconocer, en la legislación nacional, a las comunidades como entidades de derecho público, el derecho de asociarse libremente en municipios

con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas.

Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles.

Las legislaturas de los estados podrán proceder a la remunicipalización en los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá basarse en consulta a las poblaciones involucradas en ella.

A fin de fortalecer el pacto federal es indispensable revisar a fondo no sólo las relaciones entre la Federación y los gobiernos estatales sino además, la relación entre estos y los municipios. Se propone la integración del municipio con población mayoritariamente indígena no como un tipo diferente de municipio, sino como aquel que en el marco del concepto general de esta institución política permita, por un lado, la participación indígena en su composición e integración y al mismo tiempo fomente e incorpore a las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos.

En lo que hace a los municipios con población mayoritariamente indígena, reafirmando el pleno significado del municipio libre en que se sustenta el federalismo, se estima necesario que sean fortalecidos constitucionalmente, de tal manera que:

- a) se les dote de funciones para garantizar el ejercicio de la autonomía a los pueblos indígenas;
- b) se revise la organización prevista en la Ley Orgánica Municipal, para adecuarlos y orientarlos a los nuevos retos del desarrollo y, de manera particular, a las necesidades y nuevas formas de organización relacionadas con los pueblos indígenas.

5. Se propone al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los estados de la República reconocer y establecer las características de libre determinación y los niveles y modalidades de autonomía, tomando en cuenta que ésta implica:

- a) Territorio. Todo pueblo indígena se asienta en un territorio que cubre la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de alguna manera. El territorio es la base material de su reproducción como pueblo y expresa la unidad indisoluble hombre-tierra-naturaleza.
- b) Ámbito de aplicación. La jurisdicción es el ámbito espacial, material y personal de vigencia y validez en que los pueblos indígenas aplican sus derechos. El Estado Mexicano reconocerá la existencia de los mismos.
- c) Competencias. Se necesita configurar una atribución concu-

rente con las instancias de gobierno federal, estatal y municipal, así como una distribución de competencias políticas, administrativas, económicas, sociales, culturales, educativas, judiciales, de manejo de recursos y protección de la naturaleza entre estas instancias políticas de gobierno del Estado Mexicano, a efecto de responder de manera oportuna a los requerimientos y demandas de los pueblos indígenas. Asimismo, se requerirá especificar las facultades, funciones y recursos que sean susceptibles de ser transferidas a las comunidades y pueblos indígenas bajo los criterios establecidos en el apartado 5.2. del documento intitulado "Pronunciamientos Conjuntos", así como las diversas modalidades de participación de las comunidades y pueblos frente a las instancias de gobierno, a fin de interactuar y coordinar sus acciones con las mismas, particularmente a nivel municipal.

d) Autodesarrollo. Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo. Por eso, se estima pertinente incorporar en las legislaciones local y federal los mecanismos idóneos que propicien la participación de los pueblos indígenas en la planeación del desarrollo en todos los niveles; en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades.

e) Participación en los órganos de representación nacional y estatal. Ha de asegurarse la participación y representación políticas local y nacional de los pueblos indígenas en el ámbito legislativo y los niveles de gobierno, respetando sus diversas características socioculturales, a fin de construir un nuevo federalismo.

Se propone al Congreso de la Unión el reconocimiento, en reformas constitucionales y políticas que se deriven, del derecho de la mujer indígena para participar, en un plano de igualdad, con el varón en todos los niveles de gobierno y en el desarrollo de los pueblos indígenas.

6. Se propone al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados de la República que, en el reconocimiento de la autonomía indígena y para la determinación de sus niveles, tomen en consideración los principales derechos que son objeto de la misma; estableciéndose las modalidades que se requieran para asegurar su libre ejercicio. Entre dichos derechos podrían destacar los siguientes:

- a) ejercer el derecho a desarrollar sus formas específicas de organización social, cultural, política y económica;
- b) obtener el reconocimiento de sus sistemas normativos internos para la regulación y sanción, en tanto no sean contrarios a las garantías constitucionales y a los derechos humanos, en particular los de las mujeres;
- c) acceder de mejor manera a la jurisdicción del Estado;
- d) acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la Nación;
- e) promover el desarrollo de los diversos componentes de su identidad y patrimonio cultural;
- f) interactuar en los diferentes niveles de representación po-

lítica, de gobierno y de administración de justicia;  
 g) concertar con otras comunidades de sus pueblos o de otros, la unión de esfuerzos y coordinación de acciones para la optimización de sus recursos, el impulso de proyectos de desarrollo regional y en general para la promoción y defensa de sus intereses;  
 h) designar libremente a sus representantes, tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal, y a sus autoridades como pueblos indígenas, de conformidad con las instituciones y tradiciones propias de cada pueblo;  
 i) promover y desarrollar sus lenguas y culturas, así como sus costumbres y tradiciones tanto políticas como sociales, económicas, religiosas y culturales.

1. Ampliación de la participación y representación políticas. Fortalecimiento municipal. Es conveniente prever a nivel constitucional los mecanismos necesarios que:

- a) Aseguren una representación política adecuada de las comunidades y pueblos indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales, incorporando nuevos criterios en la delimitación de los distritos electorales que correspondan a las comunidades y pueblos indígenas;
- b) Permitan su participación en los procesos electorales sin la necesaria participación de los partidos políticos;
- c) Garanticen la efectiva participación de los pueblos indígenas en la difusión y vigilancia de dichos procesos;
- d) Garanticen la organización de los procesos de elección o nombramiento propios de las comunidades o pueblos indígenas en el ámbito interno.
- e) Reconocer las figuras del sistema de cargos y otras formas de organización, métodos de designación de representantes, y toma de decisiones en asamblea y de consulta popular.
- f) Establecer que los agentes municipales o figuras afines sean electos o, en su caso, nombrados por los pueblos y comunidades correspondientes.
- g) Prever en la legislación a nivel estatal los mecanismos que permitan la revisión y, en su caso, modificación de los nombres de los municipios, a propuesta de la población asentada en las demarcaciones correspondientes.

2. Garantía de acceso pleno a la justicia. El Estado debe garantizar el acceso pleno de los pueblos a la jurisdicción del Estado mexicano, con reconocimiento y respeto a sus propios sistemas normativos internos, garantizando el pleno respeto de los derechos humanos. Promoverá que el derecho positivo mexicano reconozca las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos, entendiéndose por esto los conflictos de convivencia interna de los pueblos y comunidades, para aplicar justicia sobre la base de sus sistemas normativos internos y, que mediante procedimientos simples, sus juicios y decisiones sean convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.

El reconocimiento de espacios jurisdiccionales a las autoridades designadas en el seno de las comunidades, pueblos indígenas y municipios, a partir de una redistribución de competencias del fuero estatal, para que dichas autoridades estén en aptitud de dirimir las controversias internas de convivencia, cuyo conocimiento y resolución impliquen una mejor procuración e impartición de justicia.

La marginación en que viven los pueblos indígenas y las condiciones de desventaja en las que acceden al sistema de impartición y procuración de justicia, plantean la necesidad de una profunda revisión del marco jurídico federal y estatal, a fin de garantizar el efectivo acceso de los pueblos indígenas y, en su caso, de sus integrantes a la jurisdicción del Estado, y con ello evitar una parcial impartición de justicia en detrimento de este sector de la población.

En las reformas legislativas que enriquezcan los sistemas normativos internos deberá determinarse que, cuando se impongan sanciones a miembros de los pueblos indígenas, deberán tenerse en cuenta las características económicas, sociales y culturales de los sancionados, privilegiando sanciones distintas al encarcelamiento; y que preferentemente puedan purgar sus penas en los establecimientos más cercanos a su domicilio y, en su caso, se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social. Se impulsará la inserción de las normas y prácticas jurídicas de las comunidades indígenas como fuente de derecho aplicable a los procedimientos y a las resoluciones de las controversias que estén a cargo de sus autoridades así como, a título de garantía constitucional, se tomen en consideración en los juicios federales y locales en que los indígenas sean parte.

3. Conocimiento y respeto a la cultura indígena. Se estima necesario elevar a rango constitucional el derecho de todos los mexicanos a una educación pluricultural que reconozca, difunda y promueva la historia, costumbres, tradiciones y, en general, la cultura de los pueblos indígenas, raíz de nuestra identidad nacional.

El Gobierno Federal promoverá las leyes y las políticas necesarias para que las lenguas indígenas de cada estado tengan el mismo valor social que el español y promoverá el desarrollo de prácticas que impidan su discriminación en los trámites administrativos y legales. El Gobierno Federal se obliga a la promoción, desarrollo, preservación y práctica en la educación de las lenguas indígenas y se propiciará la enseñanza de la escrito-lectura en su propio idioma; y se adoptarán medidas que aseguren a estos pueblos la oportunidad de dominar el español.

El conocimiento de las culturas indígenas es enriquecimiento nacional y un paso necesario para eliminar incomprensiones y discriminaciones hacia los indígenas.

4. Educación Integral Indígena. Los gobiernos se comprometen a respetar el quehacer educativo de los pueblos indígenas dentro de su propio espacio cultural. La asignación de los recursos financieros, materiales y humanos deberá ser con equidad para instrumentar y llevar a cabo acciones educativas y culturales

que determinen las comunidades y pueblos indígenas.

El Estado debe hacer efectivo a los pueblos indígenas su derecho a una educación gratuita y de calidad, así como fomentar la participación de las comunidades y pueblos indígenas para seleccionar, ratificar y remover a sus docentes tomando en cuenta criterios académicos y de desempeño profesional previamente convenidos entre los pueblos indígenas y las autoridades correspondientes, y a formar comités de vigilancia de la calidad de la educación en el marco de sus instituciones.

Se ratifica el derecho a la educación bilingüe e intercultural de los pueblos indígenas. Se establece como potestad de las entidades federativas, en consulta con los pueblos indígenas, la definición y desarrollo de programas educativos con contenidos regionales, en los que deben reconocer su herencia cultural. Por medio de la acción educativa será posible asegurar el uso y desarrollo de las lenguas indígenas, así como la participación de los pueblos y comunidades de conformidad con el espíritu del Convenio 169 de la OIT.

5. La satisfacción de necesidades básicas. El Estado debe impulsar mecanismos para garantizar a los pueblos indígenas condiciones que les permitan ocuparse de su alimentación, salud y vivienda, en forma satisfactoria, y por lo menos a un nivel de bienestar adecuado. La política social debe impulsar programas prioritarios para que la población infantil de los pueblos indígenas mejore sus niveles de salud y alimentación, y de apoyo, en un plan igualitario, la capacitación de las mujeres, ampliando su participación en la organización y el desarrollo de la familia y la comunidad. Deber darse prioridad a la intervención de la mujer indígena en las decisiones sobre sus proyectos de desarrollo económico, político, social y cultural.
6. La producción y el empleo. Históricamente, los modelos de desarrollo no han tomado en cuenta los sistemas productivos de los pueblos indígenas. En consecuencia, debe fomentarse el aprovechamiento de sus potencialidades. Se debe buscar el reconocimiento, en el sistema jurídico mexicano, federal y estatal, del derecho de los pueblos indígenas al uso sostenible y a todos los beneficios derivados del uso y aprovechamiento de los recursos naturales de los territorios que ocupan o utilizan de alguna manera para que, en un marco de desarrollo global, se supere el atraso económico y el aislamiento, lo que implica también un aumento y reorientación del gasto social. El Estado debe fomentar el desarrollo de la base económica de los pueblos indígenas y garantizar la participación de los mismos en el diseño de las estrategias encaminadas a mejorar sus condiciones de vida y su dotación de servicios básicos.
7. Protección a indígenas migrantes. El Estado debe impulsar políticas sociales específicas para proteger a los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como más allá de las fronteras, con acciones interinstitucionales de apoyo al trabajo y educación de las mujeres, y de salud y educación de niños y jóvenes, las que en

las regiones rurales deberán estar coordinadas en las zonas de aportación y en las de atracción de jornaleros agrícolas.

8. Medios de comunicación. A fin de propiciar un diálogo intercultural desde el nivel comunitario hasta el nacional, que permita una nueva y positiva relación entre los pueblos indígenas y entre estos y el resto de la sociedad, es indispensable dotar a estos pueblos de sus propios medios de comunicación, los cuales son también instrumentos claves para el desarrollo de sus culturas. Por tanto, se propondrá a las instancias nacionales respectivas, la elaboración de una nueva ley de comunicación que permita a los pueblos indígenas adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación.

Los gobiernos Federal y Estatal promoverán que los medios de comunicación indígenas se conviertan en medios de comunicación indígena, a demanda de las comunidades y pueblos indígenas. El Gobierno Federal recomendará a las instancias respectivas que las 17 radiodifusoras del INI sean entregadas a las comunidades indígenas de sus respectivas regiones, con la transferencia de permisos, infraestructura y recursos, cuando exista solicitud expresa de las comunidades indígenas en este sentido. Asimismo, es necesario un nuevo marco jurídico en materia de medios de comunicación que considere los siguientes aspectos: la pluriculturalidad nacional; el derecho al uso de las lenguas indígenas en los medios; el derecho de réplica; garantías a los derechos de expresión, información y comunicación; la participación democrática de las comunidades y pueblos indígenas ante las instancias de decisión en materia de comunicación. La participación de los interesados en la ciudadanía de las instancias de decisión en materia de comunicación, mediante la creación del Ombudsman de la comunicación o del Consejo ciudadano de la comunicación.

## IV La adopción de los siguientes principios, que deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas, el Estado y el resto de la sociedad

1. **Pluralismo.** El trato entre los pueblos y culturas que forman la sociedad mexicana ha de basarse en el respeto a sus diferencias, bajo el supuesto de su igualdad fundamental. Como consecuencia, ha de ser política de Estado normar su acción, fomentando en la sociedad una orientación pluralista, que combata activamente toda forma de discriminación y corrija las desigualdades económicas y sociales. Igualmente, será necesario avanzar hacia la conformación de un orden jurídico nutrido por la pluriculturalidad, que refleje el diálogo intercultural, con normas comunes para todos los mexicanos y respeto a los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas.



2. **Libre determinación.** El Estado respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas, en cada uno de los ámbitos y niveles en que harán valer y practicarán su autonomía diferenciada, sin menoscabo de la soberanía nacional y dentro del nuevo marco normativo para los pueblos indígenas. Esto implica respetar sus identidades culturales y formas de organización social.

Respetará asimismo las capacidades de los pueblos y comunidades indígenas para determinar su propio desarrollo, en tanto se respete el interés nacional y público. Los distintos niveles de gobierno e instituciones del Estado Mexicano no intervendrán unilateralmente en los asuntos y decisiones de los pueblos y comunidades indígenas, en sus organizaciones y formas de representación y en sus estrategias vigentes de aprovechamiento de los recursos.

3. **Sustentabilidad.** Es indispensable y urgente asegurar la perduración de la naturaleza y la cultura en los territorios de los pueblos indígenas. Se impulsará el reconocimiento, en la legislación, del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a recibir la indemnización correspondiente, cuando la explotación de los recursos naturales que el Estado realice, ocasione daños en su hábitat que vulneren su reproducción cultural. Para los casos en los que el daño ya se hubiera causado, y los pueblos demuestren que las compensaciones otorgadas no permiten su reproducción cultural, se promoverá el establecimiento de mecanismos de revisión que permitan que de manera conjunta, el Estado y los afectados analicen el caso concreto. En ambos casos los mecanismos compensatorios buscarán asegurar el desarrollo sustentable de los pueblos y comunidades indígenas.

Asimismo, impulsar, de común acuerdo con los pueblos indígenas, acciones de rehabilitación de esos territorios, y respaldar sus iniciativas para crear condiciones que aseguren la sustentabilidad de sus prácticas de producción y de vida.

4. **Consulta y acuerdo.** Las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con los pueblos indígenas serán consultadas con ellos. El Estado deberá impulsar la integridad y concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las características diferenciadas de los diversos pueblos indígenas, y evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse su participación en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación. Asimismo, deberá llevarse a cabo la transferencia paulatina y ordenada de facultades, funciones y recursos a los municipios y comunidades para que, con la participación de estas últimas, se distribuyan los fondos públicos que se les asignen. En cuanto a los recursos, y para el caso que existan, se podrán transferir a las formas de organización y asociación previstas en el punto 5.2 del documento de Pronunciamientos Conjuntos.

Puesto que las políticas en las áreas indígenas no solo deben ser concebidas con los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciban y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas.

5. **Fortalecimiento del Sistema Federal y Descen-tralización democrática.** La nueva relación con los pueblos indígenas comprende un proceso de descentralización de las facultades, funciones y recursos de las instancias federales y estatales a los gobiernos municipales, en el espíritu del punto 5.2 del documento Pronunciamientos Conjuntos, para que con la participación activa de las comunidades indígenas y de la población en general asuman las iniciativas de los mismos.

## V Reformas constitucionales y legales

1. El establecimiento de la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado, tiene como punto de partida necesario la edificación de un nuevo marco jurídico nacional y en las entidades federativas. Las reformas constitucionales que reconozcan los derechos de los pueblos indígenas deben realizarse con un espíritu legislativo creador, que forje nuevas políticas y otorgue soluciones reales a los problemas sociales de los mismos. Por ello, proponemos que estas reformas deberán contener entre otros, los siguientes aspectos generales:

- a) Legislar sobre la autonomía de las comunidades y pueblos indígenas para incluir el reconocimiento de las comunidades como entidades de derecho público; el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena; así como el derecho de varios municipios para asociarse a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas;
- b) Legislar para que se “garantice la protección a la integridad de las tierras de los grupos indígenas”, tomando en consideración las especificidades de los pueblos indígenas y las comunidades, en el concepto de integridad territorial contenido en el Convenio 169 de la OIT, así como el establecimiento de procedimientos y mecanismos para la regularización de las formas de la propiedad indígena y de fomento a la cohesión cultural;
- c) En materia de recursos naturales, reglamentar un orden de preferencia que privilegie a las comunidades indígenas en el otorgamiento de concesiones para obtener los beneficios de la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales;
- d) Legislar sobre los derechos de los indígenas, hom-

bres y mujeres, a tener representantes en las instancias legislativas, particularmente en el Congreso de la Unión y en los congresos locales; incorporando nuevos criterios para la delimitación de los distritos electorales que correspondan a las comunidades y pueblos indígenas y permitan la celebración de elecciones conforme a la legislación de la materia;

e) Legislar sobre los derechos de los pueblos indígenas a elegir a sus autoridades y ejercer la autoridad de acuerdo a sus propias normas en el interior de sus ámbitos de autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;

f) En el contenido de la legislación, tomar en consideración la pluriculturalidad de la Nación Mexicana que refleje el diálogo intercultural, con normas comunes para todos los mexicanos y respeto a los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas;

g) En la Carta Magna, asegurar la obligación de no discriminar por origen racial o étnico, lengua, sexo, creencia o condición social, posibilitando con ello la tipificación de la discriminación como delito.

Deberá también asegurarse el derecho de los pueblos indígenas a la protección de sus sitios sagrados y centros ceremoniales, y al uso de plantas y animales considerados sagrados de uso estrictamente ritual;

h) Legislar para que no se ejerza ninguna forma de coacción en contra de las garantías individuales y los derechos y libertades específicas de los pueblos indígenas;

i) Legislar sobre los derechos de los pueblos indígenas al libre ejercicio y desarrollo de sus culturas y su acceso a los medios de comunicación. (...)

## Biblio-hemerografía

ANDERSON Sarah, CAVANGH John. Top 200, *The rise of corporate global power*, Instituto de Estudios Políticos, 4 de diciembre de 2000.

BOBBIO Norberto, *El positivismo jurídico*, (El positivismo giuridico) Giappichelli. Editore Turin, 1998.

BORAH Woodrow, Cook, *et al*, *Ensayos sobre historia de la población en Mesoamérica y el Caribe*, Siglo XXI, México, 1979.

CÁRDENAS Lázaro, *Autobiografía*, UNAM, México, 1975.

Centro Internacional de Formación de la OIT, *Las normas internacionales del trabajo y el desarrollo*, Turin, 1995.

Centro Internacional del Trabajo y el Desarrollo, OIT, Turin, 1996.

*Constitución General de la República*, Sista, México, noviembre de 2001.

Departamento de Normas Internacionales del Trabajo; *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, OIT, Ginebra, 1995.

Documento, "Acuerdos del Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional sobre derecho y cultura indígena" (formalizado el 16 de febrero de 1996 INI, agosto de 1998.

DURAND A. Carlos, *Hacia una fundamentación teórica de la costumbre jurídica indígena*, Plaza y Valdéz, México, 2000.

DURAND A. Carlos; "El derecho agrario mexicano en el marco del neoliberalismo y la globalización", en *Alegatos*, núm. 45, mayo-agosto, 2000.

DURAND A. Carlos; *Derechos indios en México, derechos pendientes*, UACH, México, 1994.

EZLN, *Documentos y comunicados*, Era, México, 1994.

GEERTZ Clifford, *La interpretación de las culturas*, Gedisa, Barcelona, octubre de 2001.

JAULIN Robert, *La descivilización política y práctica del etnocidio*, Nueva Imagen, México, 1979.

*Ley de Egresos 2002*.

LÓPEZ AUSTIN Alfredo, *et al*, "Los Acuerdos de San Andrés: entre la paz y la guerra", en *Chiapas*, núm. 6, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1998.

PNUD, "Hacer que las nuevas tecnologías trabajen para el desarrollo humano", en *Reporte del desarrollo humano 2001*, Nueva York, Oxford University Press.

REVUELTAS José, *Proyecto de un proletariado sin cabeza*, Ed. Liga Leninista Espartaco, México 1970, p. 76.

SARTORI Giovanni, *La sociedad multiétnica*, Taurus, Madrid, 2001.

TOMEI Manuela y LEE Swepston; *Guía para la aplicación del Convenio 169 de la OIT*, Servicio de Políticas de Desarrollo, OIT, Ginebra, julio de 1996.

VENEGAS Juan Manuel, "Crearé el gobierno nuevo programa social y un banco popular para pagar a beneficiarios", en *La Jornada*, México, 23 de enero de 2001, p. 11.