

La autonomía indígena: un desafío para el derecho*

Luis Javier Garrido**

Las negociaciones entre el gobierno mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional atravesaron una de sus crisis mayores el invierno de 1996- 1997 como consecuencia de la decisión del gobierno de Ernesto Zedillo de no cumplir con el compromiso contraído diez meses atrás y negarse a aceptar el anteproyecto de reforma constitucional redactado por los legisladores de cuatro partidos políticos (PRI, PAN, PRD y PT) integrantes de la Comisión de Concordia y Pacificación para Chiapas, en el que se buscó plasmar, de la manera más fiel posible, los acuerdos firmados en San Andrés Sakamch'en de los Pobres, el 16 de febrero de 1996 por la delegación gubernamental y la del EZLN sobre Derechos y Cultura Indígena. El conflicto se agravó poco después por la pretensión de Los Pinos de que se elevase a rango constitucional otra iniciativa elaborada un i lateralmente en la Secretaría de Gobernación, misma que en lo esencial no correspondía a los acuerdos de San Andrés y que violentaba además a) el espíritu y la letra de la Ley del Diálogo del 11 de marzo de 1995 y b) el acuerdo entre el gobierno y el EZLN en el sentido de que ambas partes aceptarían sin objetar, en lo más mínimo, la propuesta de la COCOPA. Esta nueva iniciativa oficial, para colmo, era además deficiente desde el punto de vista de la técnica constitucional pues abundaban en ella una serie de ideas generales e imprecisas, pretendiendo se relegara a las constituciones estatales y a las leyes federales secundarias todo lo relativo a los derechos y a la cultura indígena, y en particular un problema central: el de la autonomía.

El debate que se abrió entonces fue no sólo político sino también jurídico. El debate político planteó una cuestión central en toda negociación que se da entre las autoridades en turno y una fuerza política insurgente, y es la de si un gobierno puede incumplir su palabra empeñada y negarse a reconocer lo firmado, lo que en el caso del gobierno mexicano ante el conflicto de Chiapas resultó doblemente grave, pues la negociación se daba en virtud de una ley federal votada por el Congreso. El debate jurídico puso a su vez en la mesa de discusión el tema de los derechos indígenas, y entre éstos el de la autonomía, como una forma de descentralización política consagrada ya en los textos constitucionales de muchos países.

Muy poco se hizo referencia a un aspecto central de esta negociación: los acuerdos de San Andrés de 1996 en materia de Derechos y Cultura Indígena fueron suscritos por la delegación gubernamental bajo el peso de un argumento fundamental que subyacía en los puntos de vista de la contraparte, aun cuando no se hiciera explícito: buena parte de lo que se estaba negociando y firmando *era ya norma suprema del país* pues estos principios los había aceptado el gobierno mexicano al suscribir en Ginebra, Suiza el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el 7 de junio de 1989. Y aquí aparece una cuestión jurídica más que no ha sido discutida a lo largo de nuestra historia política y jurídica reciente y que es fundamental para que México pueda llegar a ser algún día un verdadero Estado de Derecho: ¿puede el gobierno mexicano negarse a que se incorporen al texto de la Constitución General de la República, principios que el propio gobierno mexicano aceptó ya en un instrumento internacional? o dicho de otra manera: ¿tiene el gobierno mexicano la posibilidad legal de oponerse a que tenga plena vigencia al interior del país un convenio o tratado internacional suscrito por un representante del Ejecutivo y ya ratificado

* Artículo para la revista *Alégalos* de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, preparado a petición del maestro Lucio LEYVA.

** Investigador titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Profesor titular de la Facultad de Derecho y de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, e Investigador Nacional.

por la Cámara de Senadores en términos constitucionales? La negativa del gobierno de Ernesto Zedillo (diciembre de 1996) a que se elevara a nivel constitucional el derecho a la autonomía indígena, tal y como lo propusieron los legisladores de la COCOPA en cumplimiento de los acuerdos de San Andrés de febrero de 1996 y siguiendo lo estipulado por el Convenio 169 de la OIT suscrito por México, aun sin proponérselo puso en la mesa de discusión el tema central de la vigencia de los convenios y tratados internacionales ratificados por México.

La Constitución mexicana no deja lugar a dudas al respecto al establecer en su artículo 133 que la propia Constitución, "las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de

toda la Unión".¹ Los constituyentes de 1916-1917 aprobaron por unanimidad de 154 votos ese principio heredado de la Constitución de 1857,² y así permaneció en nuestro orden jurídico, sin más reforma que la de 1934, destinada a conferirle al Senado la facultad exclusiva de aprobar los tratados, misma que originariamente correspondía a ambas cámaras.

El problema de los instrumentos internacionales suscritos por México estriba en el hecho de que si bien los tratados, convenios y pactos celebrados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado, son *formalmente* "Ley Suprema de toda la Unión", en la práctica esto no acontece, como se puso de manifiesto en el caso del Convenio 169 de la OIT. Un análisis de lo acaecido en los últimos 30 años en la materia muestra, en este y otros casos, que los presidentes mexicanos han suscrito múltiples acuerdos internacionales, procurando proyectar al exterior la imagen de un gobierno "progresista" y "democrático", pero que en los hechos no les ha interesado el contenido de los mismos, pues

a) los han ratificado prácticamente en secreto, sin que haya mediado la menor discusión pública o un verdadero debate legislativo; b) no les han dado difusión alguna y; finalmente, c) los han dejado como letra muerta. Como es el caso del Convenio 169 de la OIT de 1989 y como había sido el caso de su antecedente inmediato, el Convenio 107 "sobre poblaciones indígenas y tribunales" de 1957, ratificado también por México, y vigente formalmente durante más de 30 años, pero que en los hechos había sido letra muerta.

El "Convenio sobre poblaciones indígenas y tribunales, 1957 (núm. 107)" había constituido en su momento, ajuicio de los expertos, un precedente de importancia, ya que era la primera ocasión en que en un instrumento internacional se reconocía la personalidad jurídica de los pueblos indígenas y se tutelaban los derechos fundamentales de éstos a la tierra, a la educación, a su identidad y a emplear sus usos y costumbres para resolver los con-



Teponaztli y jarana. Recibimiento a los zapatistas en Tepoztlán, Morelos. Septiembre de 1997.

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con sus adiciones y reformas y Reglamento del Congreso General*, México, Edición oficial de la Cámara de Diputados, 1931, 52 pp.
2. *Diario de los debates del Congreso Constituyente*. Publicado bajo la dirección del C. Fernando Romero Garda, Oficial Mayor de dicho Congreso. Versión taquigráfica revisada por el C. Joaquín Z. Valadez, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, tomo II, pp. 695- 701.

flictos en la comunidad.³ El convenio, a juicio de los especialistas pero también de los directamente afectados, los pueblos indígenas, estuvo marcado por dos de los vicios del pensamiento en materia indigenista dominante en el último cuarto de siglo, el paternalismo y el integracionismo, pero aún así, de haberse observado, habría contribuido en algunos aspectos a sustentar el cambio en la vida de los pueblos indígenas, abriendo la vía legal hacia su autonomía. El problema fue que en México como en otros países el Convenio 107 no se respetó: quedó como letra muerta. Y eso motivó que ante el creciente reclamo de los pueblos indígenas en los organismos internacionales se tuviera que discutir una y otra vez el problema.

Treinta años después de la adopción del Convenio 107 de la OIT era claro que este instrumento internacional no respondía a los reclamos de los pueblos indígenas, y una fuerte presión internacional impulsó su reforma, posición que fue aceptada por casi todos los gobiernos latinoamericanos. A nadie extrañó en ese entonces la disposición de las autoridades mexicanas a que se le reformara. Cuando el consejo de la OIT decidió en 1986 iniciar formalmente un proceso de revisión parcial del mismo, convocando para ello a una reunión de expertos, el gobierno de México fue de los primeros en aceptar esta iniciativa, con lo que mantuvo su posición como una autoridad en la materia y, lo que ha sido más importante en todas las negociaciones multilaterales, su prestigio como un país abierto a la mayor parte de los avances legales.⁴ La 75 Reunión de la OIT discutió en 1988 la posibilidad de revisar el Convenio 107, y elaboró una propuesta que fue remitida a los miembros de la organización para sus observaciones. La delegación de México en Ginebra no tuvo en ese momento mayor problema para expresar su posición, pues si bien de acuerdo a la composición tripartita de la OIT antes de enviar sus comentarios todo delegado debe recoger el parecer de los representantes de empleadores y de trabajadores de su país (que en el marco jurídico interno de la OIT son componentes de cada delegación oficial), en el caso de México operó la mecánica del "sistema" político. El gobier

no de México, de acuerdo con las normas de la organización, presentó el aval tanto de la representación de los patrones (la CONCAMIN) como de los obreros (la CTM) y tal y como lo solicitaba la OIT, el de las organizaciones indígenas, pero esto fue un mero formulismo. La posición gubernamental fue adoptada como una decisión de Estado y el debate interno fue de hecho inexistente, a pesar de los reparos de los cetemistas y de la abierta oposición de la patronal a algunos aspectos del convenio. Si la prensa nacional no registra la discusión sobre las reformas al Convenio 107 es porque no la hubo, de manera que el gobierno pudo presentar un documento elaborado por sus expertos en el que buscó mostrar una comprensión del problema.

La posición que tuvo el gobierno de Miguel de la Madrid en 1988 ante las posibles reformas al Convenio 107 de la OIT fue conforme a la tradición jurídica mexicana. No es de sorprender que a las cuestiones presentadas a los gobiernos miembros de la OIT sobre la orientación básica de la revisión y el anteproyecto de nuevo convenio, la delegación mexicana respondiera mostrando un espíritu abierto al cambio. Las respuestas que dio sugiriendo modificaciones significativas a la redacción propuesta, eran en muchos aspectos "progresistas", pero distaban años luz de lo que en ese entonces eran las políticas reales del gobierno frente a los pueblos indígenas, y los ejemplos son muchos. La revisión del Convenio 107, a juicio de la representación mexicana, *según quedó consignado en los documentos de la OIT*, debería reflejar no sólo el respeto por las culturas y tradiciones de los pueblos indígenas y su derecho a ser consultados sobre decisiones que les afectasen sino que además tendría que consagrar "el respeto por la autodeterminación política y económica dentro de sus comunidades". Debería sustituirse la expresión "poblaciones" por "pueblos" para hablar el mismo lenguaje "con los propios indios". Habría que añadir más elementos a la caracterización de los pueblos indígenas, y además de los relativos a la lengua o a la identidad y a la pertenencia étnica, debería incorporarse "el de la posesión de un territorio determinado". Tendrían que descartarse nociones como la de "integración" y suprimirse conceptos paternalistas como el de "protección". La consulta de los gobiernos con los pueblos indígenas no tendría que ser "posible" sino "obligatoria". El derecho de los pueblos a conservar sus culturas, tradiciones e instituciones habría de ser reconocido como "inalienable". El derecho de propiedad sobre las tierras habría de extenderse a "los recursos naturales" y a "los recursos del subsuelo". No era correcto hablar de "ignorancia" sino de "desconocimiento" de los indígenas de algunas

3. Convenio 107. Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes", en *Organización Internacional del Trabajo. Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo 1919-1984, adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1985, pp. 963-971.

4. Conferencia Internacional del Trabajo. 75a. reunión. 1988. Informe VI (I). Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales 1957, núm. 107, *Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1988, IV-128 pp., en especial p. 58.*

disposiciones. Los gobiernos deberían tomar todas las medidas que afectaran a los pueblos indígenas en coordinación con éstos. La seguridad social debería extenderse no cuando fuese factible sino como "una obligación de los gobiernos". Y los programas de educación, en fin, tendrían que diseñarse, ejecutarse y evaluarse por el Estado y por personal indígena "en consulta con los propios pueblos".⁵

El anteproyecto oficial recogió varias de las propuestas de la delegación mexicana y ello significó un reconocimiento a la posición que el gobierno de México había tenido en el aspecto declarativo durante muchos años.⁶ De manera que aunque el texto propuesto fuese objeto de algunos reparos de la representación patronal mexicana ante la OIT, ello no pasó de una toma de posición sectorial que no hizo variar el voto de la delegación de México. Jorge Deregil Gómez (miembro de la CONCAMIN y delegado suplente de los empleadores mexicanos), quien fungió como presidente de la Comisión de Trabajo y vicepresidente de la Comisión del Convenio 107, expresó en una toma de posición que se podría equiparar a un "voto particular" su oposición a que los principios adoptados pudieran conducir a establecer un régimen especial para los miembros de "los pueblos aborígenes", ya que a su juicio el objetivo del convenio debería ser el de "elevar su nivel de vida" en el marco de la igualdad ciudadana, pero este punto de vista no constituyó un obstáculo para que el proyecto fuese adoptado.⁷ El gobierno mexicano se contó entre los primeros en avalar el texto de convenio que poco después fue propuesto a la Conferencia Internacional del Trabajo, órgano máximo de la OIT.⁸ El nuevo gobierno de México encabezado por Carlos Salinas de Gortari suscribió el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, junto con los demás miembros de ese organismo, en Ginebra, Suiza, durante la 76a. Reunión de la OIT, el 27 de junio de 1989, casi 5

años antes de que hiciera su aparición pública el EZLN y planteara, entre otras cuestiones fundamentales, la de la autonomía indígena. La delegación mexicana, encabezada por Javier Bonilla (Subsecretario "B" del Trabajo y Previsión Social) y el embajador Miguel Marín-Bosch (Representante Permanente en Ginebra), no opuso objeción alguna, y aunque Jorge Deregil, en su calidad de presidente de la Comisión de Trabajo, manifestó en el pleno nuevas reservas, esta vez en lo relativo al derecho de las comunidades sobre los recursos naturales y los productos del subsuelo, terminó también elogiando el nuevo instrumento internacional.⁹ En la penúltima sesión, presidida por el africano Nkomo, el texto del Convenio 169 fue aprobado con 328 votos a favor, tan sólo uno en contra y 49 abstenciones, con lo que se abrió un periodo para que los estados miembros pudieran ratificarlo formalmente.¹⁰

El Convenio 169 de la OIT estableció que "la evolución del derecho internacional" y "los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo" hacían aconsejable esa nueva legislación, reconociendo las aspiraciones de esos pueblos tanto a "asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico", como a "mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones", dentro del marco de los estados en que viven. El convenio estaba destinado a tutelar en los países independientes a los pueblos considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban "en la época de la conquista o la colonización" (artículo 1) y, a pesar de que expresamente no lo decía, el conjunto de sus disposiciones tendían a sustentar su autonomía. Los gobiernos que lo suscribirían iban a comprometerse a desarrollar, con la participación de los pueblos una serie de acciones para proteger los derechos de éstos y para garantizar el respeto de su integridad (artículo 2) y proteger sus valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales (artículo 3), pero también asumían la responsabilidad de consultar con ellos todas las medidas que pudieran afectarles (artículo 6). A los pueblos indígenas, a su vez, el convenio les reconocía el derecho a ser consultados sobre las políticas estatales y a participar como tales en la adopción de decisiones lo mismo en instituciones electivas que en organis-

11. *Conferencia Internacional del Trabajo. 75a. reunión, 1988. Informe VI (2). Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957, núm. 107, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1988, 116 pp., y en particular pp. 8, 13, 16, 19, 22, 24, 30, 41, 43, 44, 53, 55, 58, 60, 63, 70-71, 74, 75, 77, 80-81, 87-88, 91, 94, 96, 102, 105 y 107.*
12. *Conferencia Internacional del Trabajo. 76a. reunión, 1989. Informe IV (j). Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, núm. 107, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1988, 16 pp.*
13. *Conferencia Internacional del Trabajo. 76a. reunión, 1989. Informe IV (2A). Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957, núm. 107, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1988, 74 pp.*
14. *Conferencia Internacional del Trabajo. 76a. reunión, 1989. Informe IV (2B). Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957, núm. 107, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1988, 28 pp.*

9. *OIT. Conferencia Internacional del Trabajo. Actas provisionales, 76a., Ginebra, núm. 31, OIT, Organización Internacional del Trabajo, lunes 26 de junio de 1989, 19 pp.*
10. *OIT. Conferencia Internacional del Trabajo. Actas provisionales, 76a. reunión, Ginebra, núm. 32, OIT, Organización Internacional del Trabajo, martes 27 de junio de 1989, 32 pp.*

**Grupo danzante
Acocolli de Amatlán
de Quetzalcóatl,
Morelos. Septiembre
de 1997.**



mos administrativos (artículo 6). Esto suponía el derecho de decidir sus propias prioridades y a ser consultados no sólo sobre aquellas medidas que les afectasen sino sobre los planes y programas de desarrollo nacional (artículo 7). A pesar de que no utilizaba expresamente la noción de "autonomía", el convenio consignaba obligaciones de los gobiernos y derechos de los pueblos que la implicaban claramente, pues establecía que los gobiernos deberían tomar en consideración las costumbres o derecho consuetudinario de los pueblos, siempre que no fuese incompatible con el sistema jurídico nacional (artículo 8), y que deberían además respetar su relación con "las tierras o territorios" que comprenden la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos ocupan (artículo 13), y en particular el derecho de los pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en dichas tierras (artículo 15).¹¹

El contenido del convenio, a pesar de su importancia, no fue objeto de discusión pública alguna en México en los meses siguientes, y no mereció más que las reflexiones del caso en los círculos académicos. Un año después de haber sido adoptado fue presentado ante el pleno del Senado de la República, el debate nacional era prácticamente inexistente, lo que por otra parte había venido siendo la constante en el caso de tratados o convenios internacionales

La ratificación del Convenio 169 de la OIT por la Cámara de Senadores mexicana (el 11 de julio de 1990) no trascendió tampoco, no sólo por la ausencia de un periodismo parlamentario serio en México sino por otra razón: el anacronismo de la vida parlamentaria del país, ya que las sesiones en las cuales se discuten y aprueban los instrumentos internacionales suscritos por el Ejecutivo son consideradas como "secretas" desde el siglo XIX. Aunque hoy en día no lo son totalmente, pues en ocasiones se admite en éstas a algunos periodistas, dicho carácter entraña dos consecuencias: la primera es que el público no es admitido a las mismas, y la segunda es que los textos tanto del dictamen como de las discusiones no son publicados en el *Diario de debates de la Cámara de Senadores* y en consecuencia no son motivo de divulgación, quedando sólo consignados en un acta mecanografiada que guarda celosamente la Oficialía Mayor de la Cámara.

El proceso de ratificación del Convenio 169 en términos del artículo 133 constitucional no fue un mero ritual, como venía siendo la práctica en casos similares, y ello se debió a la intervención de los legisladores del PRD. El senador capitalino Porfirio Muñoz Ledo asumió la defensa del Convenio y, (tras recordar en su intervención que el mismo correspondía a la llamada "tercera generación" de convenios y tratados sobre derechos humanos entre los cuales los juristas sitúan a los relacionados con las minorías) resaltó la claridad de sus definiciones, que buscaban "impedir la exclusión económica y social" de los indígenas, y se refirió en particular un aspecto relevante de éste en el que los países signatarios se habían comprometido: el de la participa-

11. Conferencia Internacional del Trabajo. Convenio / 69. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo, 1989, 16 pp.

ción *política* de las comunidades, incluyendo en este aspecto a lo relativo a los programas de desarrollo. Las cláusulas políticas, reconoció Muñoz Ledo, eran fundamentales pues tenían que ver tanto con el sistema representativo como con el ejercicio de los derechos ciudadanos, y por eso planteaba a los senadores dos cuestiones: la primera, era la necesidad de transitar tras aprobar el convenio "a un conjunto de reformas constitucionales" a los artículos 3, 5 y 27, que necesariamente tendrían que ir más allá de lo que hasta entonces había planteado en México el Instituto Nacional Indigenista (INI), y la segunda, reflexionar sobre el alcance de su contenido, para lo que preguntaba si el Senado estaba impuesto de las responsabilidades que estaba contrayendo. Al incluirse en el convenio cuatro artículos sobre derechos políticos, incluyendo los derechos de los indígenas y de las comunidades a la representación y a ser consultados, México adquiriría una gran responsabilidad, y eso había que subrayarlo, dijo, porque los últimos gobiernos parecían tener en este aspecto una dualidad: aceptaban en instrumentos internacionales una serie de principios que después negaban, y se refirió a uno de los últimos precedentes negativos. La Secretaría de Relaciones Exteriores había desconocido en un informe sobre los pactos civiles y políticos, y en particular sobre el Convenio de San José, algunas de las responsabilidades que México había contraído, olvidándose que por cualquiera de estos convenios los afectados podían pedir una investigación de los órganos competentes de la OIT, lo que entrañaba la posibilidad de que este organismo emitiera dictámenes negativos sobre las políticas del gobierno mexicano y exhortaciones para que cumplierse sus compromisos. Muñoz Ledo concluía que era menester reflexionar sobre la necesidad de que muchos convenios y tratados no se fueran al "limbo" para lo que era menester establecer un mecanismo para el seguimiento de los mismos, similar al existente en las cámaras altas de otros países. De acuerdo con un estudio de antiguos colaboradores de la Secretaría del Trabajo, señaló, México estaba incumpliendo "del modo más paladino" múltiples convenciones internacionales sobre libertad sindical, condiciones mínimas de trabajo, salario remunerador y protección a distintas categorías de trabajadores, por lo que de proseguir estas políticas muchos casos podrían tornarse en objeto de una investigación por las instancias internacionales correspondientes.¹²

La ratificación del Convenio 169 de la OIT por el Senado de la República puso de tal suerte al gobierno mexicano en el banquillo de los acusados por su falta de seriedad al suscribir instrumentos jurídicos internacionales que después no cumplía. Las afirmaciones del senador del PRD eran muy claras, pues no sólo subrayaba la importancia que tenía el ratificar el Convenio 169 de la OIT sino que ponía el énfasis en ese aspecto de las políticas mexicanas consistente en incumplir convenios, tratados y acuerdos internacionales, y repercutieron por lo mismo en el curso de la sesión. El debate parlamentario no versó en torno al contenido del Convenio 187, sobre el cual los miembros de las dos fracciones parlamentarias existentes del Senado (PRI y PRD) parecían estar de acuerdo sino sobre lo dicho por Muñoz Ledo sobre la política seguida por el gobierno mexicano de dejar tratados y convenios como letra muerta. El senador priísta Fernando Silva Nieto dedicó su intervención a defender al gobierno y, tras elogiar al Convenio, calificándolo como "un avance de la mayor importancia", y *subrayar la importancia que tenía para los priístas el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades* y el hecho de que "sólo atendiendo a la propia visión de los indígenas sobre sus necesidades se podía garantizar la permanencia e integridad de sus culturas", se dedicó a refutar a Muñoz Ledo en lo relativo a la dualidad de la política exterior mexicana, reiterando que su partido se limitaba a rechazar intervenciones externas como la de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la que éste había hecho referencia.¹³ Y luego de que la senadora perredista Ifigenia Martínez apoyara los puntos de vista de su colega,¹⁴ los priístas volvieron a la carga. La también priísta Dulce María Sauri, sin aportar ningún elemento, negó que algunos tratados o convenios estuviesen en "el limbo" o fuesen "letra muerta" y repitió una y otra vez que la Segunda Sección de la Comisión de Relaciones Exteriores estaba y estaría atenta al cumplimiento de los mismos.¹⁵ El Convenio 169 fue de esta manera aprobado por 45 votos a favor y ninguno en contra,¹⁶ de manera que al ser promulgado por el Ejecutivo y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de agosto de 1990, México se convirtió, después de Noruega, en el segundo país en ratificarlo.¹⁷

12. Minuta de la Sesión Secreta de la H. Cámara de Senadores del 11 de julio de 1990". México, mecanografiado, 1990, pp. 228-236.

13. Ibid., pp. 236-250.

14. Ibid., pp. 241-243.

15. Ibid., pp. 243-247.

16. Ibid., pp. 247-248.

17. "Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes", en *Diario Oficial de la Federación*. Organó oficial del gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo CDXL111, núm. 3, viernes 3 de agosto de 1990.

El gobierno mexicano notificó dicha ratificación a la OIT el 4 de septiembre de 1990 y, como el artículo 38 del convenio establecía que el mismo entraría en vigor doce meses después de la fecha en que dos ratificaciones hubiesen sido comunicadas al Director General, éste empezó a ser obligatorio en septiembre de 1991.¹⁸

El gobierno de Carlos Salinas, no sólo no dio cumplimiento al Convenio 169 en esos últimos tres años de su gestión (1991-1994), adecuando la legislación mexicana en la materia a sus principios y aplicándolos en la práctica sino que lo dejó, al igual que a muchos otros instrumentos internacionales, como un mero formalismo. En el campo mexicano no hubo durante la parte final de su sexenio más ley que la de las políticas presidencialistas, fundadas en la discrecionalidad del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

El levantamiento armado de miles de indígenas tzeltales, choles, tzotziles, tojolabales y de algunos mestizos, integrantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, al grito de "**¡Ya basta!**", en el estado de Chiapas el 1 de enero de 1994, fecha de entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC), y que constituyó un acto de dignidad de los mexicanos más desposeídos y una evidencia de la creciente resistencia contra los programas neoliberales aplicados por el gobierno mexicano, tuvo como una de sus consecuencias la de generar el más amplio debate sobre los principales problemas del país, particularmente sobre las cuestiones de los pueblos indígenas, y evidentemente puso en la mesa de las discusiones el tema del Convenio 169 de la OIT y de la autonomía indígena.

El reclamo de autonomía apareció muy pronto junto a las demandas históricas del EZLN y desde los primeros meses del conflicto se fue definiendo como una de las reivindicaciones centrales del zapatismo. En las primeras entrevistas de prensa que tuvo con los medios nacionales y extranjeros, el Subcomandante insurgente Marcos la enunció como una de las cuestiones fundamentales que iban a tratar en las negociaciones con el gobierno,¹⁹ y así la presentaron los integrantes de la delegación zapatista en el diálogo que tuvieron en la Catedral de San Cristóbal con Manuel Camacho, el emisario de Los Pinos (21 de febrero-3 de marzo de 1994)²⁰ Aunque en los testimonios

que se tienen de lo tratado en esa histórica reunión no aparece que se haya hecho mención explícita del incumplimiento del gobierno salinista a los instrumentos internacionales, fue evidente que tras ese encuentro los zapatistas hicieron de la autonomía indígena una demanda central, y el Convenio 169 de la OIT fue apareciendo poco a poco en el debate nacional. A lo largo de los 18 primeros meses del conflicto, resultó claro que los problemas de México se habían agravado por la falta de respeto de las autoridades al marco jurídico existente.

La OIT, como era de esperarse, reconvino poco después al gobierno mexicano por el incumplimiento del convenio 169, lo que hizo público durante su 82a. reunión, efectuada en Ginebra. En la sesión del 22 de junio de 1995, a la que asistió Santiago Oñate (secretario de Trabajo y Previsión Social), se dio a conocer el documento "de observación" de la comisión de expertos, mismo que establecía en su punto 5 que "la ausencia de una protección adecuada de los derechos de los trabajadores indígenas, junto con sus condiciones de trabajo", había sido "una de las causas del estallido de violencia en el estado de Chiapas en enero de 1994". De acuerdo con este documento, "se habían cometido actos graves" contra los trabajadores del sector rural, del cual son parte los indígenas", y ahí se indicaba que existían "graves problemas" en lo que respecta a la protección de sus derechos y condiciones de trabajo más elementales. El gobierno de Ernesto Zedillo se defendió recordando que México había sido el primero de los países latinoamericanos en ratificar el Convenio 169 (que hasta ese momento había sido ratificado sólo por siete estados) y aseguró que el conflicto se debía "a las condiciones de pobreza extrema y de rezago económico" que prevalecían en esa zona a pesar de sus esfuerzos. Chiapas, recordaba, era el estado que sufría "el más alto índice de carencias" debido a que su población crecía a más del doble de la tasa promedio nacional y más de la mitad de los habitantes eran menores de 14 años dispersos en 12 mil localidades de menos de 100 habitantes. El embajador Antonio de Icaza, representante permanente de México en Ginebra, manifestó que el gobierno deseaba que el convenio se aplicase "en la práctica" aunque no dio indicaciones de lo que haría. Los miembros trabajadores de la OIT expresaron por esto su convicción de que no es suficiente prever una legislación "si el marco jurídico y la infraestructura social no son realmente operativos", y si persiste una "falta de voluntad para solucionar la situación", de tal suerte que para ellos no era sorprendente la rebelión armada "contra la exclusión social y la pobreza", por lo que le solicitaron al gobierno mexicano que llevase a cabo "una

18. *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales de trabajo*, Ginebra, Departamento de Normas Internacionales de Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, 1995, 50 pp.

19. Entrevista a Marcos por los enviados de *La Jornada*, 4 al 7 de febrero de 1994", en *La Palabra de los armados de verdad y fuego*, México, Editorial Fuenteovejuna, 1994, pp. 143-170.

20. CCRI-EZLN. "Compromisos por la paz", en *Perfil de La Jornada*, *La Jornada*, 3 de marzo de 1994, pp. 1-1V.

política coherente". Los delegados plantearon finalmente la posibilidad de que una misión consultativa técnica de la OIT se trasladase a Chiapas a fin de investigar la manera de solucionar la situación.²¹

Los delegados del EZLN presentaron la cuestión de la autonomía indígena como una cuestión fundamental en el *Diálogo de Paz de San Andrés Sacamch'en de los Pobres*, pero a pesar de esto el debate nacional que se dio entonces fue insuficiente. En la mesa de trabajo 1 sobre "Derechos y Cultura Indígena" (3 de octubre de 1995-16 de febrero de 1996), los delegados y asesores del EZLN y del gobierno debatieron ampliamente el problema y luego de varios meses de discusión convinieron en que a fin de enfrentar la injusticia prevaleciente en las comunidades indígenas del país era urgente terminar con el centralismo, ampliando el marco jurídico nacional para normar mejor las relaciones de las comunidades indígenas con los municipios, los estados y la federación. Los enviados del gobierno mexicano terminaron por aceptar el principio de la autonomía normándose por lo previsto por el Convenio 169, y aunque intentaron mistificar el concepto oponiéndose a la dimensión territorial de la autonomía, terminaron por suscribir los primeros acuerdos de San Andrés con el EZLN el 16 de febrero de 1996. Esos acuerdos, como lo reconocieron los propios asesores del EZLN, estuvieron por abajo de lo que ya el propio gobierno había aceptado al suscribir en 1990 el Convenio 169 de la OIT, pero aún así reconocieron el principio de la autonomía, ya que aceptaron promover el reconocimiento constitucional del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, definidos en los mismos términos del 169, impulsar reformas constitucionales y legales para ampliar la participación y representación política nacional y local de los pueblos indígenas y garantizar su pleno acceso a la jurisdicción del Estado, respetando sus especificidades culturales y sus sistemas normativos internos.²²

El gobierno de Ernesto Zedillo, sin embargo, desconoció su firma en los acuerdos de San Andrés unos meses después, y a finales de 1996 se opuso a

que se enviara al Poder Constituyente Permanente la iniciativa de reforma constitucional preparada por los legisladores de la COCOPA que buscaba cristalizar dichos acuerdos, abriendo una crisis profunda en el Diálogo de Paz. En las primeras semanas de 1997, el gobierno orquestó una amplia campaña en los medios para justificar su negativa a cumplir lo pactado, pero los argumentos que dieron los abogados que se opusieron al anteproyecto de la COCOPA *incluso antes de conocerlo* no sólo fueron políticos antes que jurídicos sino que tuvieron otra característica: ignoraron que lo que se estaba elevando a nivel constitucional lo había ya reconocido el gobierno mexicano al suscribir el Convenio 169 y que era por lo mismo norma suprema de la Unión.

Las críticas internacionales a las autoridades mexicanas por no respetar el Convenio 169 se hicieron más abiertas a lo largo de 1997 por esa falta de seriedad en la negociación con el EZLN. El gobierno de Ernesto Zedillo fue "criticado duramente" por la Conferencia Internacional del Trabajo, en particular por sus políticas en Chiapas y por el incumplimiento de los acuerdos de San Andrés de 1996, lo que para muchos extrañaba igualmente el incumplimiento del Convenio 169. Ian Chambers (director de la Oficina para América Central de la OIT) indicó ante la prensa mexicana, a mediados de 1997, que la OIT había tomado nota "muy positiva" de los acuerdos entre el gobierno y el EZLN, ya que por su forma correspondían a lo previsto por el artículo 6 del Convenio 169, que establece que al aplicar sus disposiciones los gobiernos deberían consultar a los pueblos interesados "mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas", y los acuerdos de San Andrés habían sido para la OIT "un asunto negociado y discutido entre el gobierno y los pueblos indígenas" en el marco de una ley votada por el Congreso mexicano. El asunto era por lo tanto muy grave, pues el tema de la ratificación de este instrumento le permitía a la comunidad internacional examinar "el grado de cumplimiento que tenía el gobierno de México de sus compromisos". Si no iba a cumplirlos porque no consideraba ya legítima la negociación o los acuerdos, añadió, debería entonces explicarlo.²³

El gobierno mexicano está en consecuencia obligado a cumplir los acuerdos de San Andrés *también en términos del derecho internacional*. El Convenio 169 es norma suprema de la Unión conforme al

21. O IT. *Conferencia Internacional del Trabajo. Actas provisionales. 82a. reunión*, Ginebra, núm. 24, OIT, Organización Internacional del Trabajo, jueves 22 de junio de 1995, pp. 130-131.

22. "Diálogo de Sacamch'en. Mesa de Trabajo I: Derechos y Cultura Indígena. Pronunciamientos, Propuestas Conjuntas y Compromisos para Chiapas firmados por el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, correspondientes a la mesa de trabajo I: Derechos y Cultura Indígena, y que se integrarán como tales al Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad. 16 de febrero de 1997", en *Ce-Acatl. Revista de la Cultura de Anáhuac*, número doble especial 78-79, del II de marzo al 19 de abril de 1996. pp. 25-29.

23. Martha GARCÍA, "El gobierno debe una explicación como signante del Convenio 169: Chambers. Críticas de la OIT a México por no cumplir acuerdos de San Andrés", *La Jornada*. 31 de mayo de 1997.

artículo 133 constitucional, pero además obliga al gobierno mexicano ante la comunidad internacional, y hay que recordar que no podrá denunciarlo, en términos de su artículo 39, sino hasta "la expiración de un período de diez años" a partir de la fecha en que se haya puesto en vigor: es decir hasta septiembre del 2001, además de que esta denuncia no surtiría efecto sino hasta un año después.²⁴

El levantamiento armado del EZLN ha contribuido de esta manera, muy claramente, a evidenciar la ausencia en el país de un Estado de Derecho y a mostrar que el desfase existente entre el régimen constitucional y la realidad del país es una preocupación para la comunidad internacional.

24 Conferencia Internacional del Trabajo. Convenio 169. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, op. Cit.



Palacio Municipal de San Cristobal de las Casas, Chiapas.