

Derechos indígenas y la nueva relación de los pueblos indígenas y el Estado en América Latina: en específico en México.

Miguel Angel Samano Rentarí¹

El presente artículo versa sobre las relaciones de los Pueblos Indígenas con el Estado latinoamericano, que se da fundamentalmente en el marco jurídico constitucional, como lo demuestran la mayoría de las constituciones latinoamericanas, pero en donde no se ha reconocido plenamente la autonomía y la autodeterminación de los pueblos indígenas, tal y como se establece en el Convenio 169 de la OIT. Los movimientos etnopolíticos han sido necesarios para presionar a los Estados nación a modificar sus leyes y sus constituciones y reconocer la pluralidad existente en nuestras sociedades latinas actuales. En este sentido la etnicidad ha sido una bandera del movimiento indígena latinoamericano que hoy enfrenta nuevos retos como el TLCAN y el Plan Puebla Panamá, que amenaza a los pueblos y sus recursos naturales.

This article deals with the relationships of Indigenous people and the Latin-American State. These are set out fundamentally in the legal framework of the constitution, as most of the Latin American constitutions demonstrate, but the autonomy and self determination of the indigenous peoples have not been recognised totally, such as it is established in Agreement 169 of the OIT. Ethno-political movements have been necessary for pressuring the nation State to change its laws and its constitutions and to recognise the plurality which exists in our Latin societies today. In this sense ethnicity has been a flag for the Latin-American indigenous movement that today faces new challenges, such as the TLCN and the "Puebla Panama Plan", which threaten the people and their natural resources.

SUMARIO: Introducción. / 1. Las modificaciones constitucionales en América Latina. / 2. La autonomía y la autodeterminación: demandas de los movimientos etnopolíticos en Latinoamérica. / 3. El movimiento indígena latinoamericano como sujeto y actor social. / 4. Perspectivas de los movimientos etnopolíticos y el Estado en la globalización.

¹ Profesor-Investigador del Departamento de Sociología Rural y de la MCDRR, miembro del PISRADES-CIISMER de la UACH, coordinador de la línea de investigación Cuestión étnica y autogestión indígena. Exdirector del CIISMER Chapingo, Edo. de México. Profesor visitante en el Departamento de Derecho de la UAM-Azcapotzalco y coordinador del Grupo de Investigación Derechos Humanos y Marginalidad. Miembro del SIN-CONACYT, ALASRU, y del Comité Ejecutivo de AMER.

Introducción

En América Latina, como en México, se han dado cambios importantes en materia de derechos indígenas y se han establecido nuevas relaciones con los Estados Nacionales, empezando por el establecimiento de mesas de diálogo y esto ha repercutido en las modificaciones a las constituciones políticas de algunos países como Colombia, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Nicaragua, Guatemala y recientemente México.

El derecho a la diferencia, a la autonomía y a la autodeterminación son banderas políticas que han tomado los Movimientos Etnopolíticos en Latinoamérica, y en el caso de México esto lo observamos a partir de la constitución de un Movimiento Indígena Nacional representado por el Congreso Nacional Indígena (CNI) Y EL Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que confluyeron en marzo del 2001 en el Tercer Encuentro del CNI en Nurió Michoacán, donde se acordó exigir el reconocimiento de los derechos y la cultura indígena, para formar parte del Estado-Nación del cual han sido excluidos históricamente los indígenas mexicanos.

Es indudable que en los últimos años las organizaciones y los movimientos indígenas han protagonizado las luchas en la arena política y se han puesto en el primer plano como sujetos y actores sociales. Sin embargo la expresión de los movimientos ha sido diferente en cada uno de los países, en algunos han sido movimientos armados o guerrillas, en otros ha significado una gran movilización social, los indígenas han tomado las calles y hasta Palacios de Gobierno, como en el caso de Ecuador, en otros se han hecho movilizaciones impor-

tantes a nivel regional y nacional e incluso han tenido presencia en los parlamentos, como fue en el caso de México, y recientemente la llegada de los indígenas a los órganos de gobierno, como representantes ante estos organismos parlamentarios, es el caso de Bolivia.

La perspectiva de estos movimientos en el futuro es los que pretendemos analizar en este artículo, para llegar a ciertas conclusiones que nos permitan vislumbrar las perspectivas del Movimiento Indígena Latinoamericano y en particular el mexicano en la encrucijada actual. Me refiero a la tendencia de la dominación cultural a nivel global y la transfiguración de los estados nacionales en la tendencia de la integración de bloques continentales, para lograr la hegemonía del Mercado Internacional. Esto significa también incertidumbre para el futuro de los pueblos en general y de los indígenas en particular en América Latina.

En este trabajo consideraremos las siguientes hipótesis: En la medida en que se impone el modelo neoliberal a nivel mundial a través de planes de integración económica como es el Plan Puebla Panamá (PPP) y el Acuerdo de Libre Comercio para América (ALCA) estas son amenazas que acosan a los pueblos latinoamericanos y en especial a los pueblos indígenas y sus culturas. La única forma de afrontar estos procesos es con la organización y movilización de los pueblos indígenas, que tienen que luchar para sobre vivir como pueblos, con identidad y cultura propia.

La lucha de las organizaciones y movimientos indígenas se muestra en diferentes arenas políticas, desde la vía armada hasta aquellas que buscan el diálogo con el Estado .Nación, para que se dé una integración real de la población indígena, hasta ahora

segregada y excluida del desarrollo nacional y de la conformación de un nuevo Estado. Consideramos que en muchos países se seguirán dando avances en el terreno jurídico, para el reconocimiento de los derechos indígenas de manera formal, en la legislación nacional, sin embargo, esto requiere de una organización y movilización constante de los pueblos indígenas encada uno de los países, que por sus características particulares adoptaran diferentes formas de lucha y magnitudes.

La relación de los pueblos indígenas con los Estados-Nación se verá afectada en la medida en que la composición del Estado está cada vez más intervenida por intereses particulares y transnacionales, no obstante tendrá que buscar una relación donde se les tome en cuenta, aparte de considerarlos como un sector de la sociedad nacional. El despertar de la conciencia étnica, es decir la etnicidad, no sólo de los pueblos indígenas, deberá trascender a toda la sociedad y esto será determinante en la nueva composición de un Estado multicultural e incluyente.

1. Las modificaciones constitucionales en América Latina:

Es indudable que a partir de 1990 en que el movimiento indígena latinoamericano se convirtió en un actor social con propia voz, los Estados en América Latina respondieron ante las movilizaciones indígenas con algunas modificaciones constitucionales, para reconocer los derechos de un sector excluido, que históricamente fue segregado de la construcción del Estado-Nación. Sin embargo, observamos que a pesar de que se han dado estas modificaciones constitucio-

nales aún no se da un pleno respeto a los derechos indígenas y tampoco se ha modificado su situación de marginación y exclusión de muchos pueblos indígenas, incluso se sigue reproduciendo el racismo, la discriminación y aún la represión en algunos países latinoamericanos. La relación de los Pueblos Indígenas con los Estados se ha dado históricamente desde la subordinación, hoy estas relaciones empiezan a cambiar en la medida ñeque se han hecho modificaciones constitucionales y se han creado leyes que reconocer ciertos derechos indígenas.

Bartolomé Clavero (1994) señala que las reformas constitucionales no aceptan la autodeterminación y la autonomía indígena y ni siquiera las conciben, es una cultura constitucional que no las reconoce, va más allá cuando dice que:

“El sistema legalista, esta subcultura constitucional, está verdaderamente hecho a la idea exactamente contraria de que el derecho es orden que se impone y no la libertad de que dispone. Tiene asumido esto que resulta un auténtico contrasentido una vez que la base constitucional ha de pasar a ser definitivamente a ser libertad, y el procedimiento constitucional, la autonomía” (Clavero, 1994:143). En otras palabras, aceptar la autonomía como un derecho haría más acorde a las constituciones latinoamericanas a reconocer los derechos colectivos indígenas, aparato de reconocer los individuales que están garantizados en las constituciones.

Haciendo una rápida revisión de algunas de las constituciones y leyes indígenas

en América Latina observamos que unas son más progresistas que otras, tal vez esto depende de las coyunturas políticas y de la presencia o no de un importante número de población indígena y del grado de organización alcanzado por el movimiento indígena en cada país. Por ejemplo en la Constitución Argentina en el Artículo 75 se refiere a las atribuciones del Congreso y se señala en el punto 17. “Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas”. En la ley que se promulgó en Argentina en 1985 sobre Política indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes señala el Artículo 1.

Declarase de interés nacional el apoyo a los aborígenes y a las comunidades indígenas existentes en el país, y su defensa y desarrollo para su plena participación el proceso socioeconómico y cultural de la Nación, respetando sus propios valores y modalidades... Pero se dice en el Artículo 2. A los efectos de la presente ley, reconócese personería jurídica a las comunidades indígenas radicadas en el país (CND, 1999:18)

En el caso argentino se reconoce la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas, pero se reconoce su personalidad jurídica a las comunidades indígenas. Esto es sintomático, porque no se pretende un reconocimiento pleno de la existencia de los pueblos como sujetos de derecho por lo tanto de su reconocimiento, pero si a nivel de sus comunidades, porque como se señala en la misma ley:

Se entenderá como comunidades indígenas a los conjuntos de familias que se reconozcan como tales por el he-

cho de descender de poblaciones que habitaban el territorio nacional en la época de la conquista o colonización, e indígena o indios a los miembros de dicha comunidad (CNDH, 1999:18).

Es decir, como señala Clavero, hay la tendencia constitucional al reconocimiento de los derechos colectivos.

La Constitución Boliviana es un tanto diferente pues se señala en el Artículo 1.

Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República Unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.

Sin embargo no menciona la existencia de los pueblos indígenas y ni de su autonomía. Pero en la Ley de participación popular de 1994, se señala en su Artículo I.

La presente ley reconoce, promueve y consolida el proceso de Participación Popular, articulando a las Comunidades Indígenas, Pueblos indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales, respectivamente en la vida jurídica, política y económica del país.

Y en el Artículo 2 de la misma ley en el apartado a) se señala:

En concordancia con lo dispuesto en el Artículo 171 de la Constitución Política del Estado, reconoce personalidad jurídica a las comunidades indígenas, Pueblos indígenas, Comu-

nidades Campesinas y Juntas Vecinales, respectivamente, que son organizaciones territoriales de base relacionándolas con los órganos públicos conforme a la Ley (op. Cit. 45).

En el caso boliviano se reconoce la personalidad jurídica de las comunidades y los pueblos indígenas pero sobre la base territorial que ocupan, mas no se reconoce su autonomía, pro es más amplio el reconocimiento de ciertos derechos en el caso boliviano, que no se observan en el caso argentino.

El caso chileno es más explicito cuando señala en la Ley Indígena de 1993 en su Artículo 1.

El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ello la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura.

Y en el Artículo 2 se señala:

Se considera indígenas para los efectos de esta Ley, a las personas de nacionalidad chilena que se encuentran en los siguientes casos: a) los que sean hijos de padre o de madre indígena, cualquiera que sea su naturaleza de filiación, inclusive la adoptiva; b) los descendientes de las etnias indígenas, que habitan el territorio nacional, siempre que posean a lo menos un apellido indígena; y c) los que mantengan rasgos culturales de alguna

etnia indígena, entendiéndose por tales la práctica de formas de vida, costumbres o religión, de estas etnias de un modo habitual o cuyo cónyuge sea indígena. En estos casos, será necesario, además, que se auto identifiquen como indígenas (CND, 1999:160).

En este caso, a diferencia de los anteriores, se reconoce la existencia de los indígenas como parte de la nación chilena, pero no se menciona la existencia de pueblos indígenas, ni el derecho a su autonomía. A lo más que se llega en esta Ley es a reconocer la existencia de comunidades indígenas que se definen así en el Artículo 9. "Para los efectos de esta ley se entenderá por comunidad indígena toda agrupación de personas pertenecientes a una misma etnia indígena... (op. Cit. 161)". Se reconoce la existencia de etnias indígenas, pero no de pueblos, sin embargo la Ley Indígena reconoce y protege las tierras indígenas y promueve el desarrollo indígena, así como la cultura y la educación indígena, posibilita la participación indígena y crea una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), que depende del ministerio de Planificación y Cooperación, con sede en Temuco, y finalmente se establecen Normas Especiales de los Procedimientos Judiciales, reconociendo la costumbre indígena y su paliación en la justicia.

El caso de Ecuador es de cierta manera diferente pues en el Primer Artículo de la constitución se señala:

El Ecuador es un Estado social de derechos, soberano unitario, independiente, democrático, pluricultural, multiétnico, de administración descentralizada y participativa. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable y

alternativo. El Estado respeta y promueve por igual todas las lenguas de los ecuatorianos. El castellano es el idioma oficial. *Para los pueblos indígenas, el quichua, shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial en los términos que fije la ley* (CNDH, 1999:307).

Aquí se menciona la existencia de los pueblos indígenas y que en los casos que señale la ley se reconocerá su lengua como idioma oficial, esto es un gran avance, pero no se habla de la autodeterminación y la autonomía.

Sin embargo, la Constitución Ecuatoriana reconoce algunos derechos colectivos de los pueblos indígenas y negros cuando señala en el Artículo 83.

Se reconoce la existencia de los pueblos indígenas que se autodefinen como nacionalidades raíces ancestrales y al pueblo negro, que forman parte del Estado ecuatoriano, *único e indivisible*.

El Artículo 84 dice:

En el marco de esta Constitución, de la Ley, y del respeto al orden público y los Derechos Humanos, el Estado reconoce y garantiza los siguientes derechos colectivos a los pueblos indígenas... (op. Cit. 310).

Los derechos colectivos a los que se refiere este Artículo son sobre identidad y tradiciones, la propiedad sobre sus tierras comunitarias, al uso, usufructo y conservación de sus recursos naturales que hay en sus tierras, ha conservar sus formas tradicionales de organización, la propiedad colectiva de sus conocimientos ancestrales,

contar con sistemas de educación intercultural bilingüe, a practicar su medicina ancestral, a que se priorice su desarrollo y que participen en organismos oficiales que determine la ley.

El Decreto número 133, de 1997, emitido por el Presidente Constitucional del Ecuador creó el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (CONPLADE IN) que suprimió al Ministerio Étnico Cultural. Sin embargo no se reconoce el derecho de ejercer la autonomía de los pueblos indígenas y negros. Se protege a las comunidades campesinas y sus tierras, y estas son de los pueblos indígenas, pero se reconoce como figura jurídica a la comunidad campesina cuando señala en el Artículo 1.

Derechos de las comunidades camerinas. Declarase que las Comunidades Campesinas tienen derecho a la existencia, al desenvolverse social y económicamente bajo el amparo y protección del Estado (op. Cit. 320).

La constitución Peruana en Artículo 2 que se refiere a los derechos de las personas señala en el Inciso 19.

A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete.

Y en el Artículo 48 se señala: “Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predomine, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley” (CND,

1999:600). Es obvio que en el caso del Perú se ha evitado hablar de pueblos y se trata de identificar la identidad y la cultura sobre todo a través de la lengua. Pero refiriéndose al régimen agrario y las comunidades campesinas y nativas se señala en el Artículo 89 lo siguiente:

Las Comunidades Campesinas y Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas.

Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económica y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior.

El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas (op. Cit. 601).

La Constitución Nicaragüense es muy explícita y clara al señalar en su Artículo 5.

(...) El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas, que gozan de derechos, deberes y garantías consignados en la Constitución, y en especial de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales, así como mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uno y disfrute de las mismas, todo de conformidad con la ley. Para las Comunidades de la Costa Atlántica se establece el Régimen de autonomía en la presente Constitución (...).

El Artículo 8 señala: “El Pueblo de Nicaragua es de naturaleza multiétnica y parte integrante de la nación centroamericana”. Y el Artículo 11. “El español es el idioma oficial del Estado. Las lenguas de las Comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua también tendrán uso oficial en los casos que establezca la ley” (CND, 1999: 539).

El caso nicaragüense es particular, reconoce a los pueblos indígenas y la autonomía de la región de la Costa Atlántica y reconocer como idiomas oficiales sus lenguas de las Comunidades. Porque se refiere a las comunidades y no a pueblos, reconoce la autonomía regional pero no la de los pueblos y comunidades indígenas. La impresión que nos da es que se reconoce como un concepto más amplio el de Comunidad, y el de pueblos, como en otros casos latinoamericanos, se refiere más a las comunidades indígenas. Comunidad en este caso se podría interpretar como aquellos que comparten una misma identidad cultural y un territorio y tal vez esto haga totalmente diferente el caso de Nicaragua, que podríamos afirmar es el más avanzado en cuanto al reconocimiento de derechos culturales y territoriales de los pueblos y comunidades como entidades étnicas.

El caso de México es reciente, pues se modificó la Constitución Política después de diez años, cuando se reconoció en 1992 la existencia de los pueblos indígenas con las modificaciones al Artículo 4 Constitucional, al señalar que:

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturales, usos, costumbres, recursos y formas

específicas de organización social, y garantizar a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley (CNDH, 1999:461).

En esta reforma constitucional no se reconoció el derecho a la autonomía ni a la autodeterminación, sin embargo se reforma del Convenio 169 de la OIT, al referirse a los pueblos indígenas y reconociendo su existencia.

Tuvieron que pasar nueve años para que se hiciera otra reforma constitucional, sin que se hubiera hecho una ley reglamentaria en materia indígena que le diera sustento a la primera reforma, y actualmente sigue la misma tónica. El Artículo Segundo de la Constitución Mexicana dice:

La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conserva sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que forman una unidad social, económica

y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán de tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este Artículo, criterios etnolinguísticos y de asentamiento físico (López, et. Al. 2001:134-135).

Este Artículo retoma el párrafo del antiguo Artículo 4º Constitucional y adiciona aspectos importantes que retoma del Convenio 169 de la OIT, como el de la conciencia de identidad indígena. El concepto de pueblos indígenas se retoma también en el mismo sentido que se le da en el Convenio 169, y cuando se afirma que la libre determinación de éstos se ejercerá en un marco constitucional de autonomía se acota el reconocimiento de la autonomía indígena y de los pueblos.

Las reformas constitucionales del año 2001 no dan cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés, que se firmaron entre el EZLN y el Gobierno Federal Mexicano en febrero de 1996. De hecho se retomó la propuesta del presidente Ernesto Zedillo quien envió la iniciativa de ley indígena al Congreso a principios de 1998 y fue retomada en el 2001 por los Senadores Manuel Barlett y Diego Fernández de Caballos, y se conoce como la ley Barlett-Ceballos. Magdalena

Gómez señala que la iniciativa zedillista, de 1997, no tocó el asunto del uso y usufructo colectivo de los recursos naturales en tierras y territorios, como se señala en el Convenio 169 y los Acuerdos de San Andrés, y señala que esta ausencia se debe a la divergencia de la interpretación que hace el gobierno federal mexicano de territorio por relacionarlo al territorio nacional. (Gómez, 1997:295)

En el Apartado VIII del inciso a del Artículo 2 antes citado se dice en el segundo párrafo:

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

Como señala Magdalena Gómez aquí se reduce el concepto de pueblo indígena al de comunidad indígena, porque no se quiere reconocer al pueblo indígena como sujeto de derecho, y los derechos colectivos de los pueblos indígenas (op. Cit. 288-289).

Se declara en este apartado que las comunidades son de interés público, cuidándose de no otorgarles un reconocimiento como entidades de derecho público, y señala Magdalena Gómez que “interés público” se entiende como el cumplimiento del interés para una colectividad con la protección del Estado” (op. Cit. 298). Esto es que el Estado se compromete atender alas comunidades indígenas desde una posición paternalista o asistencialista, y esto contraviene los

Acuerdos de San Andrés que pretendían el reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas y se les reconocieran como sujetos de derecho.

No es casual que muchas organizaciones indígenas mexicanas y el EZLN hayan rechazado las reformas constitucionales realizadas el 14 de agosto de 2001, ya que dejó muchos de los acuerdos firmados en San Andrés, como el reconocimiento explicito en la Constitución Política de derecho a la autodeterminación y a la autonomía de los pueblos indígenas. A pesar de todo lo podemos considerar un avance de tipo legislativo, pues se retomaron algunos elementos del Convenio 169 de la OIT, el cual México lo hizo ley a partir de 1991.²

2. Autonomía y Autodeterminación: demandas de los movimientos etnopolíticos en Latinoamérica:

Es evidente que una demanda central del movimiento indígena, por lo menos desde hace una década, es el de autodeterminación de los pueblos indígenas como condición para poder ejercer sus derechos de manera autónoma o propia. La demanda de autonomía tiene que ver con el dominio del territorio que implica también la posesión y usufructo de sus recursos naturales y el reconocimiento de sus autoridades tradicionales, así como e reconocimiento de sus

² De acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Mexicana todo Convenio Internacional suscrito por el Gobierno Mexicano y ratificado por el Senado de la República lo hacen Ley Suprema, equiparable a la Constitución.

normas jurídicas que son practicadas por los pueblos indígenas, lo que se ha dado en llamar derecho consuetudinario. Esto es precisamente a lo que los Estados-Nacionales no están dispuestos a reconocer plenamente, como se ha podido observar en las Constituciones Nacionales Latinoamericanas.

Desde nuestro punto de vista y coincidiendo con otros analistas, los Estados nacionales no reconocen las tierras y territorios indígenas, como se señala en el Convenio 169 de la OIT, en el Artículo 13 inciso 2.

La utilización del término “tierras” en los Artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones de los pueblos interesados ocupan y utilizan de alguna manera.

El Artículo 15 se refiere a lo que ya mencionamos antes que los pueblos indígenas tienen derecho a los recursos naturales de sus tierras, en el inciso 1. de dicho Artículo se señala:

Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos (III, 1996:45).

Los Estados nacionales consideran que si reconocen estos territorios plenamente de los pueblos indígenas esto puede conducir a la segregación de los territorios nacionales poniendo en riesgo la supuesta soberanía nacional. Lo que ésta de trasfondo realmente,

es que los estados nacionales pretenden que los recursos naturales puedan ser explotados por el propio Estado, cuando se trata de recursos estratégicos como los energéticos, y que haya la posibilidad de que terceros (intereses privados nacionales y transnacionales) puedan explotar estos recursos a través de inversiones, generación de empleos y explotación de recursos que puedan generar ganancia a los inversionistas privados. En el caso de México se señala en Artículo 2° en el apartado A fracción V lo siguiente: “Conservar y mejorar el hábitat u preservar la integridad de las tierras en los términos establecidos en esta Constitución”. Aquí se refiere a las tierras más no a los territorios.

Como señala Carlos Durand, el Estado mexicano reduce la territorialidad étnica al de tierras, es decir, que sólo los concibe como ejidos y comunidades, manteniéndolos como usufructuarios solamente de sus tierras, pero no como propietarios de sus territorios (Durand, 2002:53), ya que la fracción VI del apartado A del Artículo 2° así lo indica:

Acceder, con respecto a las formas y modalidades de propiedad y tendencia de la tierra establecidas en esta Constitución (Artículo 27) y las leyes en la materia (Ley Agraria), así como 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, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de la Ley (López, 2001:136, los paréntesis son nuestros),.

Otro aspecto que no se reconoce plenamente de los derechos de los pueblos indígenas son sus sistemas normativos y sus autoridades tradicionales, ya que subyace una discriminación del derecho positivo hacia los llamados “usos y costumbres indígenas”, como señala Magdalena Gómez, ya que según los constitucionalistas afirman que estos son contradictorios con los derechos individuales, y se condiciona su reconocimiento al respeto de los derechos fundamentales, es decir los constitucionales (Gómez, 1997:287). En la reforma constitucional vigente se señala en el Artículo 2º en el apartado A fracción VIII lo siguiente:

Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, entonos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo el tiempo el derecho a ser asistidos por interpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura (López, 2001:136, las cursivas son nuestros).

Es obvio que el Estado mexicano se niega a reconocer los sistemas normativos al señalar que sólo se tomarán en cuenta las costumbres en los juicios y procedimientos penales. Una de las autoridades que no son reconocidas, en el caso de México, son los Jueces de Paz, que son los encargados de mantener el orden en las comunidades y resolver los conflictos existentes de manera pacífica, y son los que ejercen en la práctica los sistemas normativos, avalados y apoya-

dos por la comunidad. Estas autoridades son respetadas dentro de sus comunidades pero ignoradas por el poder judicial mexicano, este es otro síntoma de discriminación o de negación de la existencia de estas autoridades indígenas.

El Estado se niega a reconocer la autonomía y la autodeterminación de manera explícita en la Constitución, pues como señala Magdalena Gómez es una cuestión esencial:

El ejercicio de este derecho fundamental (la libre determinación) en el marco del Estado nacional es la garantía de existencia y desarrollo de los pueblos indígenas. Derivada de ello, la demanda de autonomía y autogobierno son condiciones básicas. La autonomía y el autogobierno no son otra cosa que la capacidad de decidir los asuntos fundamentales de acuerdo con su cultura y bajo unas reglas pactadas con el Estado (Gómez, 1997:291).

El espíritu de los Acuerdos de San Andrés era este:

La propuesta, incluida en los Acuerdos de San Andrés, es reconocer la autonomía como garantía para los pueblos indígenas, con el fin de dotarlos de derechos específicos entorno a aspectos sustantivos que constituyen su razón de ser como pueblos, por ejemplo, formas propias de organización social y política, promoción y desarrollo de sus culturas, sistemas normativos, definición de estrategias para su desarrollo, acceso y disfrute de recursos.

Magdalena Gómez, señala que la negación del Estado a reconocer la autonomía parte de la confusión de equiparar a la autonomía con la soberanía (op. Cit. 293). Pero el trasfondo, desde nuestro punto de vista, es no ceder poder político a los pueblos que históricamente han sido sometidos y excluidos por el Estado nacional. Por eso las reformas constitucionales son consideradas por las organizaciones indígenas como una traición al espíritu de los Acuerdos de San Andrés, que era el reconocimiento pleno de la Autonomía en la Constitución Política.

Debemos tomar en cuenta lo que Francisco López señala:

El reclamo de los pueblos indígenas para que el Estado reconozca su derecho a la autonomía y pacte con ellos la forma de ejercerla coincide con la crisis por la cual atraviesa actualmente el modelo decimonónico de Estado en que vivimos, concebido como un poder formado por una sola nación y sobre una población culturalmente homogénea... (López, 2002:14).

Estos aspectos señalados lo retomaremos en el cuarto y último apartado, donde evidenciaremos esta crisis de los Estados nacionales.

3. El movimiento indígena latinoamericano como sujeto y actor social

Desde hace tres décadas el movimiento indígena apareció como actor y sujeto social cuando algunas organizaciones empezaron a enarbolar sus propias demandas, en-

tre ellas la reivindicación de su identidad étnica como algo que los diferenciaba de otros grupos sociales. En Latinoamérica a veces estos actores sociales estaban dentro de los movimientos agrarios o campesinos, ya que una de sus demandas también era el de la tierra. En el caso de México podemos señalar que fue a partir del congreso de organizaciones indígenas y campesinas que se organizó en San Cristóbal de las Casas Chiapas dando inicio al movimiento indígena de manera específica en aquella entidad mexicana. Aquí jugó un papel preponderante la iglesia católica, en especial la tendencia de la teología de la liberación. El congreso fue convocado por el obispo de esa ciudad Samuel Ruiz, en él participaron varias organizaciones y comunidades indígenas chiapanecas.

La toma de conciencia de los propios indígenas, sobre su situación tanto política como social, los llevo a plantearse la necesidad de organizarse por sus propias demandas. Esto es lo que ha llamado Miguel Alberto Bartolomé como movimiento etnopolíticos y los define así:

Por movimientos etnopolíticos entiendo las afirmaciones protagonistas de la etnicidad, estructuradas en forma de organización no tradicionales orientadas hacia la defensa de los intereses de los grupos étnicos. (Bartolomé, 1997:166).

Bartolomé considera que el movimiento indígena recibió un impulso desde las esferas del Estado mexicano al convocar en 1975 al Primer Congreso de Pueblos Indígenas, en donde surgió una estructura que pretendió ser corporativa y se conoció como el Consejo Nacional de Pueblos In-

dios (CNPI) integrado por cada uno de los Consejos Supremos que se conformaron, uno por cada identidad étnica identificada por el Instituto Nacional Indigenista (INI). Pero señala que:

...en los años siguientes surgieron organizaciones etnopolíticas nacionales como el Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI) o regionales como el Movimiento Indígena del Estado de México, que buscaba representar a otomíes y mazahuas (op. Cit. 167).

Aquí es importante retomar un concepto que ha desatado un sin número de análisis y discusión entre los científicos sociales que es la etnicidad y su papel en los estados nación (Reina, 2000). Es indudable que el concepto de etnicidad parte de otro concepto más genérico de identidad y más propiamente de la identidad étnica. Gilberto Jiménez define así a la identidad:

...la identidad es el conjunto de repertorios culturales interiorizados (representaciones, valores, símbolos), a través de los cuales los actores sociales (individuales y colectivos) demarcan sus fronteras y se distinguen de los demás actores en una situación determinada, todo ello dentro de un espacio históricamente específico y socialmente estructurado (Giménez, 2002:38).

Más adelante Jiménez dice: “Según Fredrik Barth (1976), la etnicidad, que es un producto del proceso de identificación, puede definirse como organización social de la diferencia cultural” (op. Cit. 49). Giménez señala que las identidades étnicas son pro-

fundamente tradicionales, pero que hay que cuidarse del abuso de la noción de tradición, ya que se debe entender como “sociedades de memoria” (op, cit. 51). Nosotros entendemos esto último señalado por Jiménez como identidades étnicas con culturas propias.

Con los elementos señalados podemos entender como etnicidad como la toma de conciencia de los pueblos y comunidades indígenas que se han organizado para luchar por sus propias demandas, donde la reivindicación de su propia identidad a través de su cultura específica, se refiere a sus valores y a exigir que se respete su diferencia cultural, con respecto al resto de la sociedad. En este sentido la alteridad que había sido practicada por los grupos dominantes, ahora es retomado por los pueblos indígenas para que se les respete y no se les excluya de los procesos políticos, sociales y económicos, de los cuales han estado marginados y excluidos históricamente. Podemos considerar como la ideología que alimenta la etnicidad es el indianismo, que es la contraparte del indigenismo practicado por los Estados nacionales. El indigenismo es la política de los Estados nación hacia los pueblos indígenas, considerándolos como menores de edad y la necesidad de una actitud tutelar y asistencialista de los gobiernos hacia este sector de la población.

Retornando al movimiento indígena latinoamericano y como una de las demandas centrales la autonomía podemos retomar el planteamiento que hace Pierre Beaucage:

Entre los movimientos indígenas contemporáneos en América, más allá de las diferencias relacionadas con los diferentes contextos históricos y políticos, se observa una convergencia notable. Las diferencias de estos



El indigenismo es la política de los Estados nación hacia los pueblos indígenas, considerándolos como menores de edad y la necesidad de una actitud tutelar y asistencialista de los gobiernos hacia este sector de la población.

contextos se reflejaron, por un tiempo como: “indios del sur reclamando tierras, indios del norte reclamando territorios”. Hoy en día, por el propio desarrollo de las luchas y por el incremento de la comunicación entre los movimientos, esta convergencia parece hacerse en torno a la reivindicación de autonomía para los pueblos indígenas. Los interlocutores principales de los pueblos indígenas son los estados nacionales...(Beaucage, 2000:299).

Si observamos los diferentes procesos de movilización de los pueblos indígenas en América Latina, es verdad que parten en general del reconocimiento de su auto-

nomía, pero las formas de lucha y las demandas principales son un tanto diferentes. En un trabajo reciente donde hacemos un análisis comparativo de las experiencias de Ecuador, Guatemala y México, dan cuenta de esto. (Sámano, 2002).

En Ecuador es a partir de la conformación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) las organizaciones indígenas reivindican demandas etnicistas, pero la CONAIE logra aglutinar al movimiento indígena ecuatoriano a partir del levantamiento indígena popular de 1990, y se conforma como un actor social producto del discurso etnicista (Sámano, 2002:143).

El movimiento indígena ecuatoriano junto con otros sectores populares y un grupo de militares lograron derrocar al presidente

de la República en el año 2000. Recientemente el movimiento indígena apoyó la candidatura del general Luis Gutiérrez.

Quien ganó las elecciones y tomó posesión a principios del 2003, integrado a su gabinete a líderes del movimiento indígena y dos Secretarios de Estado son indígenas y ocupan las carteras de Agricultura y Relaciones Exteriores. Pero ante las posturas neoliberales del actual Presidente el Movimiento Nacional Indígena del Ecuador ya no apoya al presidente. Podemos decir que el movimiento indígena esperaba un cambio en la política de Estado, pro lo que siente ahora es que fue utilizado por el actual presidente para llegar al poder, ya que no ha tomado en cuenta las demandas populares e indígenas, traicionando al movimiento.

El caso de Guatemala refleja el ascenso de movimiento indígena desde el fracaso de la guerrilla para lograr un triunfo militar y por la incapacidad de los partidos de ofrecer alternativas viables de cambios políticos. El movimiento indígena guatemalteco tuvo avances importantes en la toma de conciencia étnica y en un discurso indianista. En 1997 las organizaciones indígenas plantearon al Congreso Guatemalteco una propuesta de reformas constitucionales para que se reconocieran los derechos de los pueblos indígenas (Sámano, 2002:146).

Estas formas constitucionales no han incidido en cambiar la situación de la población indígena guatemalteca, aunque son la mayoría no tienen una influencia política en los órganos de gobierno, pero las organizaciones indígenas siguen manteniendo un discurso indianista que se enfrenta a una sociedad nacional que los excluye del desarrollo y del poder político que es detentado por los mestizos.

En el caso de México, consideramos que

es a partir de 1994 cuando el movimiento indígena pretende tener un alcance nacional, el catalizador es sin duda la aparición de una organización político-militar como fue el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). El debate por las demandas étnicas se hace evidente en el reconocimiento de su cultura y su derecho y de que se les tome en cuenta como parte de la nación, el lema de Congreso Nacional Indígena (CNI), que se conformó en 1996, fue “Nunca más un México sin nosotros”, hace evidente que las organizaciones indígenas habían alcanzado un grado de conciencia étnica. El CNI se conformó con las diferentes organizaciones regionales y de carácter nacional y el EZLN, para exigir al Estado mexicano el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés.³

Actualmente podemos decir que el movimiento indígena e México alcanzó un punto álgido con la Marcha del Color de la Tierra o por la Dignidad Indígena convocada por el EZLN y a la cual se sumó e CNI, que logró llegar a la Cámara de Diputados para plantear sus demandas como es el reconocimiento pleno de sus derechos como sujetos políticos y sociales, pro la respuesta del poder legislativo y el ejecutivo fue reconocer parcialmente estas demandas con el propósito de desactivar al movimiento indígena. Esto lo podemos observar en las reformas constitucionales aprobadas en el año 2001, que ya hemos mencionado antes.

³ Estos Acuerdos se firmaron el 16 de febrero de 1996 entre el Gobierno Federal representando por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) del Poder Legislativo y el EZLN representado las demandas del Movimiento Indígena Nacional, donde se plasma el reconocimiento de la autonomía en la Constitución Mexicana.

Recientemente el gobierno mexicano creó la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Decreto del 21 de mayo de 2003), que viene a sustituir al viejo Instituto Nacional Indigenista (INI), pero desde nuestro punto de vista es un cambio de fachada, pero no un cambio en la política indigenista del Estado. El movimiento indígena mexicano se encuentra actualmente desarticulado y dividido, debido a una política de Estado de dividir al movimiento, y el EZNL se ha mantenido callado ante la expectativa de tiempos mejores para reaparecer como actor social. Podemos decir que el movimiento indígena en México ha pasado a un segundo, plano por el hecho de que el movimiento campesino ha retomado fuerza como actor social al encabezar las actuales movilizaciones y establecer un Acuerdo Nacional para el Campo (firmado el pasado 28 de abril de 2003), firmado por diferentes actores sociales del sector agropecuario mexicano⁴ y el gobierno federal mexicano, el poder legislativo y los gobernadores de los estados.

Llama la atención el Movimiento Indígena Boliviano, donde éste ha ganado presencia en la lucha popular y ah incurrido en el Congreso Boliviano con 34 diputados provenientes de organizaciones

indígenas aimaras y quechuas. Esto es un fenómeno histórico en Bolivia, después de haber sido segregados los pueblos indígenas del poder de Estado, aunque conforman la mayoría de la población en Bolivia. El movimiento cocalero y movimiento indígena que encabeza Evo Morales y Felipe Quispe, son muestra que los movimientos indígenas en Bolivia están haciendo historia y se han convertido en actores sociales y sujetos políticos. Es interesante observar que hay diferentes posiciones dentro del movimiento indígena boliviano, pues mientras unos ven como alternativa el proceso autonomista, como es el Movimiento Cocalero encabezado por Evo Morales, que es la base del Movimiento al Socialismo (MAS), y otros como el que encabeza Felipe Quispe, que es el Movimiento Indio Pachakutik (MIP), que se plantean la toma del poder para transformar el Estado boliviano, en cuanto a su carácter monoétnico y excluyente, y se reconozcan realmente los derechos de los pueblos.

4. Perspectivas de los movimientos etnopolíticos y el Estado en la globalización

En indudable que la globalización alterado el carácter de los Estados nacionales, la pérdida de la soberanía y la reconfiguración de las fronteras, debido a la penetración de los capitales e industrias transnacionales a debilitado las estructuras políticas y de poder de los Estados

⁴ Entre las principales organizaciones que conformaron el nuevo movimiento campesino está el Movimiento No Aguanta Más, que aglutina a 12 Organizaciones Nacionales y Regionales, el Congreso Agrario Permanente (CAP), que también agrupa a otras 12 Organizaciones de Carácter Nacional y el Movimiento del Barzón que agrupa a varias organizaciones regionales de productores rurales, pero también firmaron la Confederación Nacional Campesina (CNC) y el Consejo Nacional Agropecuario (CNA) de carácter empresarial.

latinoamericanos. Los presidentes de las naciones de América Latina se han convertido en especio de gerentes representantes y garantes de los intereses de capital imperial. Hoy vemos con preocupación el resurgimiento del militarismo imperial que justifica la invasión de países como Irak, para velar por sus propios intereses. La disputa por territorios y recursos a comenzado en la era de la globalización, pero recuerda las barbaries de otras épocas, que los imperios han emprendido para poder dominar a los pueblos mediante guerras injustas e inhumanas.

La amenaza sobre los pueblos indígenas, sobre sus recursos y territorios se observan en las políticas emprendidas por los Estados nacionales, que, como hemos anotado antes, responden a interés del capital internacional y de las transnacionales que dominan el mercado mundial. En el caso de México vemos los efectos en el campo mexicano debido a un tratado comercial desigual (TLCAN), que ha puesto en desventaja a los productores agropecuarios mexicanos frente a los grandes productores y subsidiados de Estados Unidos y Canadá.

Los nuevos proyectos que se han anunciado como el Plan Puebla Panamá (PPP) y el Acuerdo de Libre Comercio para América (ALCA), pretenden la explotación de recursos humanos y naturales e beneficio del capital mundial. Estos megaproyectos supranacionales atentan contra la identidad y la cultura de los pueblos indígenas latinoamericanos, porque atentan contra sus territorios y recursos. Estos procesos pueden ser catalizadores de nuevas formas de lucha y la búsqueda de nuevas estrategias, por parte de las organizaciones indígenas, para enfrentarse a la globalización (Sámamo, 2002:148).

En la medida en que se puedan articular movilizaciones y organizaciones que trasciendan las fronteras nacionales, el movimiento indígena latinoamericano tendrá mejores perspectivas de desarrollarse, de lo contrario los Estados de cada uno de los países, seguirá tratando de desdeñar las demandas de las organizaciones indígenas, tratando de debilitar a los movimientos mediante diferentes tácticas y estrategias, como son las guerras de baja intensidad la represión abierta y la discriminación, que han practicado los diferentes gobiernos latinoamericanos. Es paradójico y a la vez indudable que la globalización también han tenido consecuencia en el surgimiento de procesos de conformación de identidades culturales y civilizatorias, que han contribuido a la configuración de sociedades multiculturales, donde la perspectiva es la interculturalidad como una alternativa ante las confrontaciones culturales. En este sentido se trata de establecer un nuevo tipo de Estado de carácter plural e incluyente de las identidades étnicas y culturales, se trata de un Estado pluricultural

La multiculturalidad en América Latina es un proceso que va contra corriente, ya que en los Estados nacionales se expresan posiciones colonialistas y racistas que ven a los pueblos indígenas como aquellos que no merecen respeto y por lo tanto no deben ser reconocidos como pueblos. Sin embargo los pueblos indígenas quieren que se les tome en cuenta, se les respete, y se les permita participar en la conformación de un Estado pluricultural. Lo que han puesto en tela de juicio los movimientos indígenas latinoamericanos es el carácter del Estado nación que hoy se encuentra en crisis. Los pueblos indí-

genas en la medida en que se han organizado y han levantado la vez y sus banderas de lucha se han convertido en actores sociales y sujetos políticos con presencia en los procesos sociales actuales.

Bibliografía citada

- Bartolomé, Clavero. 1994. Derecho indígena y cultura constitucional en América. Siglo XXI editores. México.
- Bartolomé, Miguel Alberto. 1997. Gente de costumbre y gente de razón. Las identidades étnicas en México. Siglo XXI editores, Instituto Nacional Indigenista, Beaucage, Pierre. 2000. "Más allá de lo jurídico. Reflexiones sobre procesos autonómicos indígenas en América". En: Los retos de la etnicidad en los estados-nación del siglo XXI. Leticia Reina coordinadora. CIESAS, INI, Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial, México.
- CND. 1999. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Derechos de los Pueblos Indígenas. Legislación en América Latina.
- Durand Alcántara, Carlos H. 2002. "Del indigenismo al neoliberalismo". En: Alegatos 50, enero-abril 2002. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco.
- Giménez Montiel, Gilberto. 2002. "Paradigmas de identidad". En: Sociología de la identidad. Aquiles Chihu Amparán coordinador. Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial, UAM-Unidad Iztapalapa, México.
- Gómez, Magdalena. 1997. "Derecho indígena y constitucionalidad: el caso mexicano". En: Derecho Indígena. INI, AMNU, México.
- López Bárcenas, Francisco. 2002. Autonomía y Derechos Indígenas en México. Serie: Derechos Indígenas. CONACULTA, México.
- López Bárcenas, Francisco, et al. 2001. Los Derechos Indígenas y la Reforma Constitucional en México. Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, A.C., México.
- Samáno Rentarías, Miguel Angel. 2002. "Etnicidad y multiculturalidad en Latinoamérica: estudio comparativo Ecuador, Guatemala y México." En: Vigencia perspectivas de las sociedades rurales en México. Miguel Angel Samáno y Bernardino Mata García, coordinadores. CIISMER-UACH, México.