

El objeto de este trabajo es el análisis, tanto del proceso normativo como de las normas que reconocen los derechos de los pueblos indígenas en México. Este análisis lo hacemos teniendo como base los Acuerdos de San Andrés y desde la perspectiva de la sociología jurídica de Pierre Bourdieu.

El hecho de que, hoy en México, los derechos de los indios sean abordados, por fin, con preocupación y seriedad, es consecuencia de la presión que ha ejercido la rebelión de Chiapas. Y es que la insurrección del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, del 10. de enero de 1994, dejó al descubierto muchas deficiencias de nuestro sistema social, político y económico, e incluso ha revelado una carencia ética fundamental de la sociedad mexicana dominante, la criolla y mestiza, para relacionarse con el *otro*, con el indio. Desde nuestro punto de vista, podemos decir que el movimiento insurreccional

El hecho de que, hoy en México, los derechos de los indios sean abordados, por fin, con preocupación y seriedad, es consecuencia de la presión que ha ejercido la rebelión de Chiapas. Y es que la insurrección del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, del 10. de enero de 1994, dejó al descubierto muchas deficiencias de nuestro sistema social, político y económico, e incluso ha revelado una carencia ética fundamental de la sociedad mexicana dominante, la criolla y mestiza, para relacionarse con el *otro*, con el indio. Desde nuestro punto de vista, podemos decir que el movimiento insurreccional

El objeto de este trabajo es el análisis, tanto del proceso normativo como de las normas que reconocen los derechos de los pueblos indígenas en México. Este análisis lo hacemos teniendo como base los Acuerdos de San Andrés y desde la perspectiva de la sociología jurídica de Pierre Bourdieu.

LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS: EL DERECHO DE DECIR EL DERECHO

Jesús Antonio DE LA TORRE RANGEL

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los Acuerdos de San Andrés*. III. *La Iniciativa de Reforma Constitucional de la Cocopa*. IV. *Los pueblos indígenas como sujeto de derechos y de derecho*. V. *Aspectos generales y comentarios a la Iniciativa de Reforma Constitucional de la Cocopa*. VI. *Congreso de Nurio y Marcha Zapatista*. VII. *Sentido de la Reforma Constitucional*. VIII. *Rechazo a la Reforma en materia indígena*. IX. *Análisis de la Reforma Constitucional en materia indígena*. X. *Vivir la autonomía: dos ejemplos*. XI. *La sobrevivencia de los Acuerdos de San Andrés*. XII. *El derecho de decir el derecho*.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es el análisis, tanto del proceso normativo como de las normas que reconocen los derechos de los pueblos indígenas en México. Este análisis lo hacemos teniendo como base los Acuerdos de San Andrés y desde la perspectiva de la sociología jurídica de Pierre Bourdieu.

El hecho de que, hoy en México, los derechos de los indios sean abordados, por fin, con preocupación y seriedad, es consecuencia de la presión que ha ejercido la rebelión de Chiapas. Y es que la insurrección del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, del 10. de enero de 1994, dejó al descubierto muchas deficiencias de nuestro sistema social, político y económico, e incluso ha revelado una carencia ética fundamental de la sociedad mexicana dominante, la criolla y mestiza, para relacionarse con el *otro*, con el indio. Desde nuestro punto de vista, podemos decir que el movimiento insurreccional

chiapaneco, al cuestionar la organización toda de nuestra convivencia, ha implicado un fuerte sacudimiento de toda la juridicidad.¹

Esta incapacidad ética para reconocer al *otro* como *otro*, nos impide ver, también, por un lado la violación sistemática —por sistema— de que son objeto los derechos de los indios, y por otro lado su capacidad para cuestionar nuestro modo de vida, aun cuando sea con el muy cuestionable camino de las armas. Nos ha tomado por sorpresa aquello que no supimos ver que venía: las condiciones de hambre y miseria de nuestras comunidades indias a la par de su toma de conciencia en cuanto a sus derechos más elementales, tenían que producir una insurrección.

Las condiciones de vida de los pueblos indios nos muestran, al desnudo, *la ausencia de todo derecho*, quiero decir la nulidad de todo ejercicio real y eficaz de los derechos humanos básicos o elementales, la impracticabilidad de la justicia y la total ineficacia de nuestra normatividad o derecho objetivo en cuanto a sus pretensiones de postular derechos y fundar relaciones justas entre los hombres.

La dura realidad del indio mexicano en general, y del chiapaneco en particular, constituye la negación misma del *derecho a la vida digna*, expresión que bien puede sintetizar todos los derechos humanos. Esto en virtud de que las condiciones de vida —¿o habrá que decir de muerte?— a que han sido llevados los pueblos indios mexicanos, son en sí mismas negadoras de lo que Joaquín Herrera llama *el derecho a tener derechos*, “como ‘contenido esencial’ de los derechos humanos”, ya que “constituye el núcleo del valor de la *dignidad humana*”.²

Entendemos el derecho, la juridicidad, como un fenómeno social complejo, que no se agota en las leyes o normas legales, que es el sentido más usual que se da al término “Derecho”. El fenómeno jurídico, el mundo del derecho, está formado, también, por los derechos subjetivos o facultades de las personas o grupos sociales que consti-

¹ Cfr. DE LA TORRE RANGEL, Jesús Antonio, “Puntos para el diálogo. La insurrección del EZLN y la juridicidad”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 18, Escuela Libre de Derecho, México, 1994.

² HERRERA FLORES, Joaquín, *Los derechos humanos desde la Escuela de Budapest*, Tecno, Madrid, 1989, p. 128.

tuyen propiamente los derechos humanos; por las ideas, aspiraciones y concretizaciones de justicia; y por el conocimiento sistemático del propio fenómeno jurídico, que constituye el objeto de la ciencia del derecho.

Hemos dicho que la insurrección del EZLN ha constituido un remezón de toda la juridicidad porque sus demandas, al juridizarse, son reclamos que implican desde las condiciones necesarias para *el derecho a tener derechos* hasta desenvolverse en un largo catálogo de los mismos. Las necesidades expresadas se juridizan, se traducen al mundo jurídico, y constituyen así exigencia de reconocimiento y respeto de derechos.

Veamos el pliego de demandas presentado por la representación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en la mesa del diálogo en las llamadas *Jornadas por la paz y la reconciliación* en Chiapas, celebrada en San Cristóbal de Las Casas a fines de febrero y los primeros días de marzo de 1994.

Las demandas decimaquinta y decimacuarta son básicas, van en el sentido de poner las condiciones para ejercer *el derecho a tener derechos*; y son radicales, además, porque su atención conlleva el corregir nuestra relación social fundante, va a la raíz ética de nuestra relación con el *otro*, con el indio, que implica primero no negarlo sino reconocerlo. *La raíz de todo derecho es el reconocimiento de la dignidad del otro como otro*. La formulación de esas demandas es muy simple, pero de radicales repercusiones para la ética, el derecho y la sociedad.

15. Ya no queremos seguir siendo objeto de discriminación y desprecio que hemos venido sufriendo desde siempre los indígenas.

14. Que se respeten nuestros derechos y dignidad como pueblos indígenas tomando en cuenta nuestra cultura y tradición.

II. LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS

Con fundamento en la *Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas*, que tiene por objeto precisamente lo que enuncia su título, comenzaron a desarrollarse las mesas de diálogo de San Andrés *Sacamch'en* entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacio-

nal (EZLN) y el gobierno federal. Y si bien el diálogo se interrumpió, la primera mesa, sobre Derechos y Cultura Indígena, sí se concluyó y produjo varios documentos suscritos el 16 de febrero de 1996. En primer lugar, un Informe por medio del cual las partes comunican conjuntamente que han concluido las negociaciones en materia de derechos y cultura indígena, y señalan el acuerdo a que han llegado sobre diversos documentos y acciones que llevarán a cabo. El segundo documento lo denominan *Acuerdo* y en él se manifiesta la aceptación de tres documentos por las partes: un *Pronunciamiento*, unas *Propuestas* y unos *Compromisos*.³ Veamos los aspectos más importantes de estos documentos de *Acuerdo* o *Acuerdos*.

El primer documento acordado, convenido por las partes, es entonces el *Pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional*. Su primera parte se denomina "Contexto de la nueva relación"; en la misma se reconoce "a los pueblos indígenas como nuevos sujetos de derecho",⁴ basándose en su origen histórico, en sus demandas, en la naturaleza pluricultural de la nación mexicana y en lo mandado por el *Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), suscrito y ratificado por el Estado mexicano, y por lo tanto normatividad obligatoria de acuerdo con lo mandado por el artículo 133 constitucional. Este acuerdo es muy importante por sus alcances jurídicos, pues como señala Cossío: "El sujeto histórico, social y político de las reivindicaciones indígenas pasó de ser un ente individual a uno colectivo y, por ende, a partir del último es como deben entenderse las negociaciones de San Andrés, sus resultados y las soluciones jurídicas".⁵

La segunda parte de este documento se titula "Compromisos del gobierno federal con los pueblos indígenas", y comienza diciendo: "Las responsabilidades que el gobierno federal asume como compromisos que el Estado mexicano debe cumplir con los pueblos indígenas en su nueva relación son", y a continuación enuncia y establece

³ Cfr. *Acuerdos sobre derechos y cultura indígena*, Ed. Frente Zapatista de Liberación Nacional, México, 1997, pp. 1-3.

⁴ *Ibidem*, p. 5.

⁵ COSSÍO D., José Ramón, "Análisis jurídico de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar", en *Folios de Este País, Este País. Tendencias y opiniones*, núm. 86, México, mayo, 1998, p. 5.

el claro contenido de esas obligaciones gubernamentales. Son en número de ocho y están constituidas del tenor siguiente:

1. *Reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución general*. Se trata de un compromiso que implica que: "El Estado debe promover el reconocimiento, como garantía constitucional, del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas", el cual "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".⁶

2. *Ampliar participación y representación políticas*. El Estado cumplirá con esta obligación impulsando "cambios jurídicos y legislativos que amplíen la participación y representación políticas local y nacional de los pueblos indígenas" y esto, entre otras cosas, debe llevar "al reconocimiento de derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas...".⁷

El compromiso 3 lo escribimos completo, por tratarse de una materia estrictamente jurídica:

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.⁸

De los cinco compromisos restantes establecemos los enunciados solamente: 4. Promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas; 5. Asegurar educación y capacitación; 6. Garantizar la satisfacción de necesidades básicas; 7. Impulsar la producción y el empleo; y 8. Proteger a los indígenas migrantes.

⁶ *Acuerdos*, op. cit., p. 6.

⁷ *Idem*.

⁸ *Idem*.

La tercera parte trata de los "Principios de la nueva Relación", en donde el gobierno federal hace el compromiso de asumir y acatar los Principios que deben normar la acción del Estado en su nueva relación con los pueblos indígenas. Estos Principios son:

1. *Pluralismo*. Implica "el respeto a sus diferencias, bajo el supuesto de su igualdad fundamental", por lo que "será necesario avanzar hacia la conformación de un orden jurídico nutrido por la pluriculturalidad, que relaje el diálogo intercultural, con normas comunes para todos los mexicanos y respeto a los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas".⁹

2. *Sustentabilidad*. Implica asegurar "la perduración de la naturaleza y la cultura".¹⁰ En este punto hay remisión a lo normado por el *Convenio 169* de la OIT, que implica, dado el caso, el 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".¹¹

El tercer principio textualmente se establece así:

3. *Integridad*. El Estado debe impulsar la acción íntegra y concurrente de las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que reaccionen 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.¹²

La primera parte del cuarto principio se establece de este modo:

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.¹³

⁹ *Ibidem*, p. 8.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ *Idem*.

¹² *Idem*.

¹³ *Idem*.

Por último, el quinto principio, de *Libre determinación* lo transcribimos íntegramente por ser el más directamente relacionado con el reclamo del derecho a la autonomía:

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.¹⁴

La cuarta parte se refiere al "nuevo marco jurídico", que se hace necesario por el establecimiento de la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado que debe implicar a la federación (ámbito nacional) y a las entidades federativas; por lo que el gobierno federal se compromete a diversas acciones.

La número 1: "El reconocimiento en la Constitución Política nacional de demandas indígenas que deben quedar consagradas como derechos legítimos".¹⁵ Y son:

- a) *Derechos políticos*. Para fortalecer su representación política y su 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.

¹⁴ *Ibidem*, p. 9.

¹⁵ *Idem*.

- c) *Derechos sociales*. Para que 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.¹⁶

La número 2 de las acciones es muy importante, pues implica: "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".¹⁷ Su importancia radica en que está haciendo un total reconocimiento de comunidades y pueblos como sujetos plenos de derecho y de derechos, y permite la posibilidad de que a partir del ejercicio jurídico de las comunidades, como *entidades de derecho público*, los pueblos puedan irse reconstituyendo y fortaleciendo.

La tercera acción se formula así: 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.¹⁸

La acción 4 establece qué artículos de la Constitución de la República deben reformarse; la acción 5 se refiere a otras disposiciones

¹⁶ *Ibidem*, pp. 9 y 10.

¹⁷ *Ibidem*, p. 10.

¹⁸ *Idem*.

jurídicas normativas que deben adoptarse; y la 6 establece los elementos que las legislaturas de los estados deben tomar en cuenta al reformarse adoptando la nueva relación con los pueblos indígenas. El documento de *Compromisos* termina con esta Conclusión.

El conflicto que se inició el 1o. de enero de 1994 en Chiapas produjo en la sociedad mexicana el sentimiento de que es necesario una nueva relación del Estado y la sociedad con los pueblos indígenas del país.

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.

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 de 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.¹⁹

¹⁹ *Ibidem*, pp. 11 y 12.

Otro documento de *Acuerdo* se titula *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*. En éste, en realidad, se recogen del *Pro-nunciamento*, sobre todo los *Compromisos del Gobierno Federal* y se establecen como *Propuestas conjuntas* de las partes. Se trata, pues, de la misma materia antes acordada, consensada, pero ahora reformulada. Sin embargo, queremos destacar el modo en que se reconoce a los pueblos el derecho al territorio, que está implicado en su autonomía y libre determinación. Lo destacamos por la amplitud y claridad de su reconocimiento, y porque, precisamente, será uno de los puntos por los cuales los pueblos indígenas posteriormente argumentarán incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés.

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.

También resaltamos de este tercer documento de Acuerdo, la adopción de los Principios que deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado y el resto de la sociedad, que son los señalados en la tercera parte del Acuerdo de "Compromisos", con una variante, en lugar del principio de *integralidad*, se establece el de *consulta y acuerdo* en estos términos:

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.²⁰

Muy importante, también, es como se propone el reconocimiento de la *autonomía indígena*, con los "derechos que son objeto de la misma":

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, estableciendo 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 de las mujeres.
- c) Acceder de mejor manera a la jurisdicción del Estado.
- d) Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de sus 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 política, 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.²¹

²⁰ *Ibidem*, p. 19.

²¹ *Ibidem*, p. 15.

Termina este Acuerdo con el punto V que se titula "Reformas Constitucionales y Legales", y que trata precisamente de cómo deben ser las reformas a la Constitución. Esta parte, como todo este tercer documento, reitera lo acordado en los otros, respecto al establecimiento de una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado, que lleva a la "edificación de un nuevo marco jurídico nacional y en las entidades federativas". Por lo que se debe legislar, entre otras cosas, "sobre la autonomía de las comunidades y pueblos indígenas para incluir el reconocimiento de las comunidades como entidades de derecho público"; legislar, también, "para que se garantice la protección a la integridad de las tierras de los grupos indígenas", siguiendo el concepto de integridad territorial contenido en el *Convenio 169* de OIT; y en materia de recursos naturales reglamentar que "se privilegie a las comunidades indígenas en el otorgamiento de concesiones para obtener los beneficios de la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales".²²

III. LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA COCOPA

La Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), creada por la propia Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, integrada por miembros del Congreso de la Unión, presentó hacia fines de 1996 a la consideración del Ejecutivo un proyecto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se traducían legalmente los acuerdos que sobre la autonomía de los pueblos indígenas se había llegado en la primera mesa de San Andrés. El Ejecutivo, a cargo del presidente Ernesto Zedillo, respondió a la Cocopa haciéndole modificaciones a su proyecto, mismas que el EZLN consideró inaceptables por contravenir a lo acordado, no estando apegadas a la amplitud de la autonomía convenida para los pueblos indígenas, lo que implica, según ve el EZLN, un incumplimiento del gobierno federal.

²² *Ibidem*, p. 21.

Después de un largo silencio zapatista, éste fue roto con la V Declaración de la Selva Lacandona, de 17 de julio de 1998, en la que se reitera la necesidad de cumplir con los Acuerdos de San Andrés y se acepta como propuesta de reforma constitucional en relación con los derechos indígenas, la de la Cocopa: aunque no incorpora todos los Acuerdos de San Andrés... la iniciativa de ley elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación es una propuesta de ley que nace del proceso de negociación y, por tanto, está en el espíritu de darle continuidad y razón de ser al diálogo, es una base firme que puede abrir la solución pacífica del conflicto, se convierte en una importante ayuda para anular la guerra y preceder a la paz.²³ El jurista indígena Adelfo Regino escribe:

La tarea de la reconstitución —indígena— va aparejada con el reconocimiento en la Constitución y en las leyes mexicanas de los derechos indígenas que posibilitan una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas. Y este reconocimiento debe partir incorporando al texto constitucional los Acuerdos de San Andrés, tal como lo plantea la iniciativa de la Cocopa, elaborada el 29 de noviembre de 1996.²⁴

Ese proyecto de reforma constitucional nunca fue sometido a las instancias legislativas durante la presidencia de Zedillo.

Para aceptar y entender la autonomía de los pueblos indígenas, se requiere aceptar y entender también el pluralismo jurídico; esto contra el monismo jurídico, que entiende sólo como derecho a las leyes que da el gobierno y que concibe Estado y derecho como realidades unívocas, esto es que son así y no pueden ser de otro modo.

IV. LOS PUEBLOS INDÍGENAS COMO SUJETO DE DERECHOS Y DE DERECHO

Como dijimos, el proyecto de reformas constitucionales de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), no fue sometido a la con-

²³ EZLN, *Documentos y Comunicados* 4, Era, México, 2003, p. 231.

²⁴ REGINO MONTES, Adelfo, "Congreso Nacional Indígena", *La Jornada*, México, 9 de octubre de 1998.

sideración del Constituyente Permanente, por la administración del presidente Zedillo. Por otro lado, el 12 de marzo de 1998, los senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), presentaron una Iniciativa de Reformas Constitucionales sobre derechos indígenas. Dos días después, el presidente de la República presentó también al Senado, en cuanto que parte del Constituyente Permanente, una Iniciativa de Reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígenas.

Las tres iniciativas pretendían expresar normativamente, a nivel constitucional, los Acuerdos de San Andrés. Creemos que sólo el de la Cocopa lo logra, esto en virtud del reconocimiento de los pueblos indígenas como el sujeto de derecho primordial de los derechos atribuidos colectivamente a los indígenas. Lleva razón Cossío, al analizar jurídicamente los Acuerdos de San Andrés, cuando escribe:

...se habla de los pueblos indígenas, pues se estima que son ellos los sujetos de derecho a través de los cuales se podrán superar las tesis del integracionismo cultural aún prevalecientes.²⁵

Roldán Xopa plantea bien la cuestión de la diferencia fundamental entre las iniciativas aludidas:

¿Qué significa jurídicamente que los pueblos indígenas sean sujetos de derecho? Esta es la pregunta central alrededor de la cual giran las distintas propuestas e iniciativas de reforma constitucional en materia de derecho indígena, así como las apreciaciones que se han formulado al respecto.

Se dice, por ejemplo, que la iniciativa presidencial y la del PAN, a diferencia de la propuesta de Cocopa, desconocen a los pueblos indígenas como sujetos de derechos al fijar la comunidad como el ámbito de ejercicio de la libre determinación y por ende de la autonomía.²⁶

Es cierto, tanto el texto del PAN como el presidencial, aunque reconocían la existencia de los pueblos indígenas, no los consideraban sujetos de derechos, sino sólo a las comunidades organizadas

²⁵ COSSÍO, *op. cit.*, p. 5.

²⁶ ROLDÁN XOPA, José, "Análisis de las Iniciativas sobre Reforma Indígena", en *Lex, Difusión y Análisis* núm. 35, México, mayo de 1998, p. 44.

como municipios. En la "exposición de motivos" de su Iniciativa, el PAN dice que se reivindican "las comunidades indígenas como sujetos de derecho", y que éstas "deben gozar de autonomía expresada y ejercida en el ámbito municipal". Y así, aunque el primer párrafo del artículo 4o. de su proyecto, reconocía a los pueblos indígenas, en el resto de la Iniciativa no se le considera como sujeto jurídico, en sustancia no se les conceden derechos, sólo a las comunidades. El proyecto del presidente de la República, seguía el mismo camino, sólo que concedía un poco más de significación a los pueblos indígenas, al establecer esta fórmula: Con respeto a las demás disposiciones de esta Constitución y a la unidad del Estado mexicano, los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación; la expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas.

El jurista mixe Adelfo Regino, admite que la comunidad ha sido el eje de la resistencia de los pueblos, pero sostiene:

Lo que queremos como indígenas es reconstituarnos como pueblos, no permanecer en la expresión mínima desde donde hemos resistido. Sólo como pueblos, no como comunidades, entidades demasiado pequeñas, podemos lograr los fines que la iniciativa presidencial dice que pretende: nuestro desarrollo integral, la preservación y el enriquecimiento de nuestras lenguas.²⁷

Como hemos visto, los Acuerdos de San Andrés establecen que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deberán tomar en cuenta distintos derechos de los pueblos indígenas con objeto de reconocerles su autonomía.

Cossío se pregunta sobre la posibilidad jurídica de que puedan atribuirse derechos a los pueblos, y por ende, reconocer a éstos como sujetos jurídicos. Su respuesta, desde su análisis inscrito en la dogmática jurídica, es que sí existe la factibilidad para reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho y derechos. Lo cito:

Parece que sí es factible que lo hagan pues, por ejemplo, no hay problema en asumir que los miembros de un pueblo pueden nombrar a sus autoridades

²⁷ PETRICH, Blanche, entrevista, *La Jornada*, México, 20 de marzo de 1998.

mediante sus procedimientos tradicionales, que las autoridades nombradas pueden actuar a nombre del pueblo, y que las instancias de decisión nacionales o estatales deban considerar las manifestaciones de esas autoridades indígenas a fin de tomar las decisiones que recaigan o afecten a los miembros de ese mismo pueblo. La situación descrita tiene tres características: la de no constituir un orden jurídico acabado; la de limitarse a la posibilidad de que los miembros del pueblo designen a sus autoridades mediante sus usos y costumbres, la de lograr que las autoridades designadas actúen respecto a los órdenes jurídicos nacional, estatales o municipales, según corresponda. Visto esto es posible considerar que en los ASL se están reconociendo también los siguientes "derechos" a los pueblos indígenas: a desarrollar sus formas de organización; a promover el desarrollo de los diversos componentes de su identidad; a concertar con otros pueblos los esfuerzos tendientes a la promoción y defensa de sus intereses; a promover y desarrollar sus lenguas y culturas, así como sus costumbres y tradiciones. Los pueblos indígenas pueden ser entonces válidamente considerados como sujetos de derecho.²⁸

V. ASPECTOS GENERALES Y COMENTARIOS A LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA COCOPA

A principios de diciembre de 2000, el presidente Vicente Fox Quesada, sometió al Constituyente Permanente la postergada Iniciativa de Reforma Constitucional de la Cocopa, sobre los derechos de los pueblos indígenas. La propuesta incluye la modificación de varios artículos de la Constitución, de manera especial el 4o. y el 115. En la Iniciativa aparece un nuevo *sujeto jurídico* llamado *pueblo indígena* y dice: "Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano".

No se trata, como tanto se ha dicho, de separación del Estado o independencia plena de los pueblos indígenas, sino de un espacio propio dentro de la complejidad del Estado mexicano.

La *autonomía* de los pueblos, según la propia Iniciativa que comentamos, se manifiesta con el ejercicio de varios derechos, que a continuación referimos:

²⁸ Cossío, *op. cit.*, p. 27.

- a) Decidir sus formas de organización social, económica, política y cultural.
- b) La aplicación de sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos.
Esta es una de las cuestiones más debatidas, porque se alega que, en muchas ocasiones, la normatividad de los pueblos es opresora y violatoria de derechos. Sin embargo, la Iniciativa establece que la aplicación de esos "sistemas normativos" deberá hacerse "respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres".
- c) La jurisdicción del Estado convalidará los juicios de la jurisdicción indígena. Y en su caso accederán de mejor manera a la jurisdicción del Estado.
- d) Elección de sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno, en los ámbitos de su autonomía, debiendo garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad.
- e) Fortalecer su participación y representación políticas de acuerdo con sus especificidades culturales.
- f) Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio corresponda a la nación.
- g) Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuran su cultura e identidad.
- h) Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación.
- i) El Estado deberá establecer las instituciones políticas que garanticen la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichos pueblos.

La propuesta de reforma al artículo 4o. se cierra de este modo.

Las constituciones y las leyes de los estados de la República, conforme a sus particulares características, establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas.

Completando lo anterior, son de especial relevancia las propuestas de reforma que contiene la Iniciativa respecto del artículo 115 que se refiere a la organización municipal. En las mismas se refleja la complejidad del Estado mexicano con diversas jurisdicciones y ámbitos de gobierno: federación, estados, municipios; y ahora un espacio para los pueblos indígenas, que deben encajar y tener empatía, precisamente, con los ámbitos federal, estatal y municipal. Cito las propuestas más importantes en ese sentido:

IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa. Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferirseles.

X. En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo indígena, se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional. La legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar el ejercicio pleno de este derecho.

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

La Iniciativa propone reformar otros artículos constitucionales, tales como el 18 para que los indígenas compurguen sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a sus domicilios; el 26, para que en los planes y programas de desarrollo se tome en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas, en sus necesidades y especificidades culturales; el 53, para que al establecerse la demarcación territorial de los distritos uninominales, y las circunscripciones

plurinominales, en materia electoral, se tome en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, con el objeto de asegurar su participación y mejor representación política; el 73, para facultar al Congreso de la Unión a expedir leyes de concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus competencias, respecto de los pueblos y comunidades indígenas, con el objeto de que se cumpla con lo previsto en los artículos 4o. y 115; y el 116, para que en los estados se garantice la representación de los pueblos indígenas en sus legislaturas.

VI. CONGRESO DE NURIO Y MARCHA ZAPATISTA

Como dijimos, en diciembre de 2000, el presidente de la República sometió al Constituyente Permanente (Congreso de la Unión y legislaturas de los estados) la postergada Iniciativa de Reforma Constitucional de la Cocopa, sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Ante ello, entre febrero y marzo de 2001, se da la marcha hacia la Ciudad de México y su permanencia en ella de los comandantes del EZLN, con el objeto de convencer a los legisladores de aprobar las modificaciones constitucionales en el sentido de la propuesta de la Cocopa que había hecho suya el Ejecutivo Federal.

En el transcurso de la marcha de los zapatistas, contando con la presencia de ellos, se celebra el III Congreso Nacional Indígena, en Nurio, Michoacán. Alrededor de cinco mil delegados, representantes de los pueblos indios, asumieron como propia la propuesta de reforma constitucional de la Cocopa al considerar que “recoge en su espíritu y su letra los Acuerdos de San Andrés, firmados por el gobierno federal y el EZLN el 16 de febrero de 1996, en materia de derechos y cultura indígena”.²⁹ Y agregan que “debe ser aprobada sin modificaciones, porque lo que para los legisladores es letra muerta, para nosotros es vida”.³⁰ El documento final del Congreso de Nurio es respaldado por aproximadamente 47 pueblos indígenas del país. La Declaración política del III Congreso Nacional Indígena exige:

²⁹ VILLALOBOS P., Claudia, “III Congreso Nacional Indígena”, en *Esquila Misional*, núm. 549, México, abril de 2001, p. 17.

³⁰ *Idem.*

1. El reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indios, conforme a la iniciativa de la reforma constitucional elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación, Cocopa, que nosotros asumimos como nuestra propia iniciativa por ser ésta la que recoge en su espíritu y su letra los Acuerdos de San Andrés, firmados por el gobierno federal y el EZLN el 16 de febrero de 1996, en materia de derechos y cultura indígena.

2. El reconocimiento constitucional de nuestra existencia plena como pueblos indígenas, para que podamos gozar así de nuestro derecho a establecer libremente nuestra condición política y cuidar, proteger y promover nuestro desarrollo económico, social y cultural.

3. El reconocimiento constitucional de nuestro inalienable derecho a la libre determinación expresado en la autonomía, en el marco del Estado mexicano, y ejercer así nuestra capacidad para decidir nuestro destino en todos los ámbitos de la vida cotidiana, tales como la economía, la política, la procuración y administración de justicia, los asuntos territoriales, la cultura y educación y todos los aspectos sociales con una identidad de conciencia propia y con la suficiente capacidad de apertura para relacionarnos con los demás ciudadanos del país y del mundo.

4. El reconocimiento constitucional de nuestros territorios y tierras ancestrales que representa la totalidad de nuestro hábitat, en donde reproducimos nuestra existencia material y espiritual como pueblos para poder conservar los íntegramente y mantener la tenencia comunal de nuestras tierras, pues sólo así es posible preservar nuestra cohesión social, conservar las formas de trabajo gratuito y colectivo en beneficio de toda la comunidad y asegurar el patrimonio y el futuro de las próximas generaciones.

Para nosotros, pueblos indios, nuestra madre tierra es sagrada, así como son sagrados todos los seres que habitan en ella: los animales, las plantas, los ríos, los montes, las cuevas, los valles, los recursos biológicos y el conocimiento que nuestros pueblos tienen sobre ellos. No son una mercancía que se compra o se vende. Por eso no podemos aceptar la destrucción de nuestros territorios por las imposiciones de proyectos y megaproyectos que en diversas regiones indígenas del país están pretendiendo imponer tanto el gobierno federal, como los respectivos gobiernos estatales. No podemos aceptar los planes de desarrollo que impulsan los gobiernos estatal y federal si no se da la participación efectiva de los pueblos indios, no podemos aceptar las legislaciones que se están efectuando en los estados en asuntos federales que afectan a todos los indígenas sin contar con la aprobación de los pueblos. Exigimos la moratoria a todos los proyectos de prospección, exploración sobre biodiversidad (esto es recursos biológicos, minería, agua, etc.) y a todas las actividades de biopiratería que se realizan en todos nues-

tros territorios y en nuestro país, hasta que los pueblos indios hayan discutido en su propio tiempo y condiciones los temas relativos al control de sus recursos.

5. El reconocimiento de nuestros sistemas normativos indígenas y la construcción de un régimen jurídicamente pluralista que armonice las diversas concepciones y prácticas del orden social que configuran la sociedad mexicana.

6. La desmilitarización de todas las regiones indígenas en el país.

7. La liberación de todos los presos indígenas del país que se encuentren privados de su libertad por haber luchado por la defensa de la autonomía y el respeto a nuestros derechos individuales y colectivos.

Para lograr estos grandes objetivos llamamos a nuestros hermanos y hermanas indígenas del país, a todos los pueblos, comunidades y organizaciones, a todo movimiento indígena nacional a unir nuestros corazones y voces en un solo corazón y una sola voz por el reconocimiento constitucional de nuestros derechos colectivos. Primero la reforma constitucional y posteriormente la reforma de las leyes y las instituciones.

¡Nunca más un México sin nosotros!

Nurío, Michoacán, 4 de marzo de 2001.³¹

VII. SENTIDO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

El Constituyente Permanente conoció de la Iniciativa presidencial, y aprobó unas reformas a la Constitución en materia indígena, distintas a las de la propuesta de la Cocopa. Formalmente, en lugar de modificar y añadir sustancialmente el artículo 4o., adicionar el 18 y reformar el 26, el 53, el 73, el 115 y el 116; adicionó dos párrafos al artículo 1o., reformó el 2o., derogó el párrafo primero del 4o. y adicionó un párrafo al 18 y otro al 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Reforma constitucional se publicó en el *Diario Oficial* en su edición de 14 de agosto de 2001.

³¹ "Declaración Política del II Congreso Nacional Indígena" (Extracto), en *Esquila Misiona*, núm. 549, México, abril de 2001, pp. 19-20.

VIII. RECHAZO A LA REFORMA EN MATERIA INDÍGENA

Los voceros y asesores del EZLN y del Congreso Nacional Indígena han repudiado la Reforma Constitucional por considerarla no sólo insuficiente, sino incluso, en algunos aspectos, contraria a los intereses de los pueblos indígenas. De manera general, la Reforma a la Constitución ha sido rechazada por lo siguiente:

1. Se considera que aunque se establece formalmente el reconocimiento y garantía de los pueblos y comunidades a la libre determinación y autonomía, está de tal modo normado que se trata de una contrarreforma, en donde lo que se ofrece a los indígenas es "indigenismo" por autonomía, tutela por capacidad de decisión. Programas sociales y asistencia, en lugar de libre determinación.
2. A las comunidades se les designa como "entidades de interés público", en lugar de reconocerlas como "entidades de derecho público", quedando así limitadas en sus acciones y haciéndose más difícil la reconstrucción de los pueblos. En este punto se violan los Acuerdos de San Andrés.
3. La sustitución de las nociones de *tierra* y *territorios* por el de "los lugares que habitan u ocupan", *desterritorializa* a pueblos y comunidades y les quita su base material de vida y desarrollo. También en este punto se trata de una clara violación a los Acuerdos de San Andrés.
4. Se considera que la libre determinación y autonomía queda subordinada a las decisiones y leyes unilaterales de los congresos locales, de cada entidad federativa, por la remisión de la reforma constitucional, a su reglamentación por leyes estatales.
5. Se limita el derecho de las comunidades a asociarse. Se contraviene lo acordado en San Andrés Larráinzar.
6. Se limita la posibilidad de que los pueblos indígenas adquieran sus propios medios de comunicación. También en contra de lo convenido en San Andrés.

Se ha impugnado también la *forma*, el *cómo* se procedió a hacer esta legislación para los pueblos indígenas, sin consultarlos como

parte interesada, como "pueblos interesados", violándose el artículo 6, 1 a) del *Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo, que manda que, en aplicación del propio Convenio que reconoce derechos de los pueblos indígenas, los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

El rechazo que hicieron los pueblos indígenas a la reforma constitucional, los llevó a emprender acciones políticas y jurídicas. Las segundas consistieron en amparos ante jueces de distrito y controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia; estos recursos legales fueron declarados improcedentes por el Poder Judicial Federal. La Corte emitió su fallo el 6 de septiembre de 2002, sustentando que no era competente para revisar reformas a la Constitución.³²

IX. ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA INDÍGENA

A continuación vamos a analizar las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2001, que establecen las bases jurídicas para el ejercicio por parte de los pueblos indígenas de sus derechos. Éstas se encuentran principalmente en el artículo 2o. de nuestra Ley Fundamental.

El artículo comienza con la reafirmación de la unidad nacional y reconociendo, sin embargo, la pluralidad de culturas que forman México.

Artículo 2o. 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 en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

³² Cfr. ESPINOZA SAUCEDA, Guadalupe, LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco y ZÚNIGA BALDERAS, Abigail, *Los pueblos indígenas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas. Convergencia Socialista y Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, México, 2002.

Este modo de reconocimiento de los pueblos indígenas es de acuerdo a lo mandado por el *Convenio 169* de la OIT, en su artículo 1.

Continúa el artículo 2o.:

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

El propio artículo, parágrafo 2, del *Convenio 169* de la OIT señala que la conciencia de su identidad indígena deberá considerarse un *criterio fundamental* para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones destinadas a los propios pueblos indígenas. José Ramón Cossío dice que esta disposición cumple dos funciones: “primera, fijar un criterio de pertenencia o adscripción de los individuos como indígenas; segunda, avanza la idea de que existen disposiciones sobre pueblos indígenas, lo que significa, necesariamente, la confirmación de los pueblos como sujetos de derecho”.³³

Después de haber establecido lo que debe entenderse por pueblos y a quiénes considerar sus miembros, el artículo 2o. se refiere a las “comunidades” como partes o grupos que pertenecen a un “pueblo”:

“Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”.

Después la norma constitucional se refiere a la facultad de reconocimiento de los pueblos y comunidades como tales, y se la confiere a los órganos de gobierno local por medio de la propia legislación de las entidades federativas:

“El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en

³³ COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Los problemas del derecho indígena en México*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2002, p. 151.

cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico”.

El hecho de que se haya remitido el reconocimiento de los pueblos y comunidades a las constituciones y leyes locales, es un punto de objeción por aquellos que no aceptan la reforma, según lo hemos dicho. Se alega que los poderes y cacicazgos locales son frecuentemente contrarios a pueblos y comunidades y que de hecho se está subordinando la libre determinación y la autonomía a las decisiones y leyes unilaterales de los congresos estatales.

Después el artículo 2o. constitucional se abre en dos apartados A y B. El primero referido a establecer las bases de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades, y el segundo señalando acciones a la federación, los estados y los municipios a favor de los indígenas.

Antes de analizar el apartado A sobre la libre determinación y autonomía de pueblos y comunidades, vamos a referirnos a los *ejes fundamentales* de los derechos de los pueblos indígenas, según lo señala uno de los precursores del reconocimiento de esos derechos de los pueblos, el ya fallecido intelectual mixe Floriberto Díaz Gómez, quien afirma que cinco derechos forman la columna vertebral de la vida de los pueblos como tales:

El derecho a territorio, esto es la tierra en sentido integral (todo lo que contiene).

A ser pueblo, con su historia, lengua, educación.

A la libre determinación, esto es autonomía dentro del Estado.

A la cultura propia.

A un sistema jurídico propio.³⁴

Vamos a ver de qué modo y hasta qué punto esos derechos fundamentales de los pueblos son recogidos por las disposiciones constitucionales.

A continuación transcribiremos íntegro el apartado A y después hacemos los comentarios pertinentes:

³⁴ Cfr. DÍAZ GÓMEZ, Floriberto, “Derechos humanos y derechos fundamentales de los pueblos indígenas”, *La Jornada Semanal*, núm. 314, México, 12 de marzo de 2001, pp. 4-5.

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 las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias 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.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en 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, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos 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 tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor

expresen la situación 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.

El apartado A se abre con una afirmación que contiene un importante reconocimiento y garantía de derechos de los pueblos y comunidades a la libre determinación y autonomía. Y si bien, como sostienen varios juristas que rechazan la reforma constitucional, esa libre determinación y autonomía están llenas de "candados" que no permiten su pleno desarrollo, el reconocimiento de esos derechos es muy importante y debe ser tenido en cuenta y retomarse a pesar de sus limitaciones.

La fracción I desarrolla cómo la autonomía significa la decisión propia de pueblos y comunidades, en cuanto al modo de su convivencia y organización.

La fracción II refiere la autonomía al reconocimiento del sistema normativo propio de pueblos y comunidades, esto es, les reconoce su sistema de derecho. Esto con la salvedad de que se respeten los principios generales de la Constitución, las garantías individuales, y los derechos humanos, en especial los de las mujeres. En cuanto a la primera cuestión de respetar los principios constitucionales es un despliegue lógico de mantener la unidad dentro de la pluralidad, y de que la autonomía se ejerce no como Estado independiente sino como parte integrante de un todo que es el Estado mexicano. La salvedad en cuanto a que el sistema jurídico de pueblos y comunidades debe respetar las garantías individuales y los derechos humanos, aparece pactada desde los Acuerdos de San Andrés, y está en la propia propuesta de la Cocopa y en el *Convenio 169* de la OIT de este modo:

Artículo 8.

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimien-

tos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

La fracción III, al referirse a la elección de las autoridades de pueblos y comunidades, reafirma la autonomía como un ámbito dentro de la organización del Estado mexicano, pues señala que esas elecciones deben respetar el pacto federal y la soberanía de los estados. Por otro lado, vuelve a destacar derechos de las mujeres, buscando equilibrar su participación con la de los varones.

La fracción IV reconoce el ámbito de la autonomía en el desarrollo de aquellos aspectos que tienen que ver con la identidad como pueblo y desarrollo de su propia cultura.

Las fracciones V y VII que tienen que ver con el hábitat y la tenencia de la tierra de pueblos y comunidades, se consideran no sólo insuficientes, sino contrarias al desarrollo de la autonomía de esos pueblos y comunidades. En este punto sí existe una diferencia sustancial con lo convenido en San Andrés y con la propuesta de la Cocopa que implicaba un reconocimiento expreso a los pueblos de tierras y territorios "entendidas como la totalidad de su hábitat...". Y esto conforme a lo dispuesto por los artículos 13 y 14 del *Convenio 169* de la OIT.

Artículo 13.

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

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 que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 14.

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.

Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados en utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá presentarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

La fracción VII es una norma encaminada a que los pueblos y comunidades tengan representación política en aquellos municipios en donde existe población indígena, sin que sea propiamente municipio indígena.

La fracción VIII se refiere al derecho de individuos indígenas y pueblos indígenas de acceder a la jurisdicción del Estado y de qué modo ese derecho se garantiza.

El último párrafo del apartado A reafirma que serán las constituciones y leyes de las entidades federativas las que establezcan las características de libre determinación y autonomía "que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas de cada entidad" y agrega "así como de las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público".

En cuanto a la primera parte de este último párrafo ya hemos visto como se ha repudiado, porque se deja a los congresos locales la reglamentación jurídica de la libre determinación y de la autonomía. Puede ser que tengan razón aquellos que se oponen a esta determinación constitucional. Sin embargo debe tenerse en cuenta esta importante observación que hace Cossío en el sentido de que los órganos locales al determinar la forma de organización de los pueblos indígenas, no pueden disponer, no pueden contrariar los contenidos plasmados en el apartado A: "los contenidos constitucionales deben servir

como mínimo a garantizar por los estados al momento en que elijan la forma de organización de los pueblos".³⁵

Por lo que ve a la parte final del párrafo, que dice que las constituciones y leyes locales pondrán las normas de reconocimiento a las comunidades indígenas como entidades de "interés público", es necesario hacer algunos comentarios. En primer lugar hacer notar que este punto de reconocimiento como "entidad de interés público" sólo es referido a las comunidades y no a los pueblos, y ya vimos, como la propia Constitución considera a las comunidades como parte de los pueblos. De tal modo que la parte puede tener reconocimiento de "entidad de interés público", pero no el todo.

En segundo término, el reconocimiento a las comunidades como "entidades de interés público", en lugar de reconocer a comunidades (y pueblos) como *entidades de derecho público*, constituye una limitación a su capacidad jurídica, a su ámbito de ejercicio legal. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de ese mismo estado, reconocen a pueblos y comunidades *personalidad jurídica de derecho público*, al establecer el artículo 16 de la Constitución que "pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales". Esto es muy importante para la relación que pueblos y comunidades tengan con los gobiernos federal, estatal y municipal, así como con terceras personas. Sin esta personalidad jurídica de derecho público se encuentran muy limitados en el ejercicio de su autonomía.

El apartado B del artículo 2o. constitucional no otorga derechos a favor de los sujetos indígenas (pueblos, comunidades, individuos), sino obligaciones a cargo de las autoridades federales, estatales y municipales a favor de esos sujetos indígenas (se omite su transcripción).

Este apartado B ha sido muy cuestionado por aquellos que sostienen que la reforma constitucional está en contra de los intereses de pueblos y comunidades, pues consideran que se cambia "indigenismo por autonomía, tutela por capacidad de decisión"; programas so-

ciales y asistencia pública por libre determinación. Y llevan razón las críticas al decir esto.

Sin embargo, sin restar importancia a los anteriores cuestionamientos, es pertinente resaltar algunos comentarios de Cossío a este apartado B, en que destaca que, contrario a otros reconocimientos de derechos en la Constitución como "derechos programáticos", esto es como "programas de trabajo a desarrollar por el propio legislador en la medida que las condiciones económicas lo fueran permitiendo", en este caso "no se deja al legislador la determinación de contenidos, y se le impone la realización de acciones concretas", tales como que el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y los ayuntamientos deben establecer las partidas específicas destinadas al cumplimiento de obligaciones a favor de los sujetos indígenas, en los presupuestos de egresos que aprueben, "así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas".³⁶

La reforma directamente relacionada con la materia indígena se completa con un último párrafo al artículo 115 que dice: "Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley".

Al estar redactada así, se considera que limita el derecho de asociación de las comunidades, el cual está reconocido de manera amplia en los Acuerdos de San Andrés.

Tenemos también la adición al artículo 18 constitucional, que sin mencionar a los sujetos indígenas los beneficia preferentemente, aunque no sólo a ellos: "Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social".

X. VIVIR LA AUTONOMÍA: DOS EJEMPLOS

Después de la Reforma Constitucional emitida por el Congreso de la Unión actuando como órgano revisor de la Constitución y de la con-

³⁵ Cossío, *Los problemas...*, op. cit., p. 156.

³⁶ Cfr. Cossío, *Los problemas...*, op. cit., pp. 166 y ss.

firmación implícita de la Reforma por la Suprema Corte de Justicia, los pueblos indígenas mexicanos no se han dado por vencidos. Como dice López Bárcenas “los zapatistas y gran parte del movimiento indígena... se regresaron a sus comunidades a ejercer en los hechos lo que el Estado les había negado reconocer en sus leyes: el derecho a la autonomía”.³⁷

En la zona de influencia zapatista funcionan municipios autónomos rebeldes conducidos por las propias comunidades. En estas experiencias propias de autogobierno, el EZLN no interviene. Se deslinda el campo político administrativo que corresponde a las autoridades municipales y el campo militar; los mandos militares del EZLN no pueden ocupar cargos de autoridad ni en comunidades ni municipios.

En agosto de 2003 las comunidades zapatistas anuncian la instauración de las Juntas de Buen Gobierno “creadas con el fin de contrarrestar el desequilibrio en el desarrollo de los municipios autónomos y de las comunidades; para mediar en los conflictos que pudieran presentarse entre municipios autónomos y entre municipios gubernamentales; para atender las denuncias contra los Consejos Autónomos por violaciones a los derechos humanos, protestas e inconformidades”,³⁸ y para otras tareas de apoyo y coordinación en relación a los propios municipios autónomos.

Con las Juntas de Buen Gobierno nacen los *Caracoles* como espacios de encuentro político y cultural. Los zapatistas explican: “Serán como puertas para entrarse a las comunidades y para que las comunidades salgan; como ventanas para vernos dentro y para que veamos fuera; como bocinas para sacar lejos nuestra palabra y para escuchar la del que lejos está. Pero sobre todo, para recordarnos que debemos velar y estar pendientes de la cabalidad de los mundos que pueblan el mundo”.³⁹

Con fecha 26 de febrero de 1994, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) dio un comunicado que se conoce como *man-*

³⁷ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, “El largo camino de las autonomías indígenas”, *La Jornada*, México, 13 de agosto de 2003.

³⁸ MUÑOZ RAMÍREZ, Gloria, *EZLN: 20 y 10 el fuego y la palabra*, Ed. Revista *Rebelión* y Jornada Ediciones, México, 2003, pp. 247 y 248.

³⁹ *Ibidem*, pp. 245 y 246.

dar obedeciendo, en donde establece sus líneas fundamentales de filosofía política, su concepción del ejercicio del poder y su modo de entender la democracia. Entre otras cosas muy interesantes, se dice:

Fue nuestro camino siempre que la voluntad de los más se hiciera común en el corazón de los hombres y mujeres de mando. Era esa voluntad mayoritaria el camino en el que debía andar el paso del que mandaba. Si se apartaba su andar de lo que era razón de la gente, el corazón que mandaba debía cambiar, por otro que obedeciera. Así nació nuestra fuerza en la montaña, el que manda obedece si es verdadero, el que obedece manda por el corazón común de los hombres y mujeres verdaderos. Otra palabra vino de lejos para que este gobierno se nombrara, y esa palabra nombró “democracia” este camino nuestro que andaba desde antes que caminaran las palabras.⁴⁰

Los municipios autónomos rebeldes y las Juntas de Buen Gobierno tienen esa filosofía política como base. Su tendencia, al ejercer el gobierno, es la de *mandar obedeciendo*.

Otra experiencia de autonomía indígena, aunque no le llamen así, se da en las comunidades indígenas de la Montaña de Guerrero, pertenecientes a los pueblos tlapaneco, mixteco, nahua y amuzgo.

Ante un clima de enorme inseguridad en esta zona, en octubre de 1995, algunos municipios conformados por varias comunidades de estos pueblos, decidieron establecer lo que ha derivado en un Sistema Comunitario de Seguridad, Impartición de Justicia y Reeducción.⁴¹

Estableciendo un sistema normativo inspirado en sus usos y costumbres, estas comunidades indígenas han creado una Policía Comunitaria que persigue los delitos y procura justicia y un organismo que administra justicia, juzgando e imponiendo sanciones que tienen por objeto no el castigo, sino la reeducación y la reparación del daño. En estas acciones de seguridad, justicia y reeducación se rescata el aspecto sapiencial del derecho; la juridicidad retorna a su sentido original como *jurisprudencia*, ya que la norma se establece y se apli-

⁴⁰ *EZLN Documentos y Comunicados 1*, Era, México, 1995, pp. 175 y 176.

⁴¹ Cfr. MARTÍNEZ SIFUENTES, Esteban, *La Policía Comunitaria, un Sistema de Seguridad Pública Comunitaria Indígena en el estado de Guerrero*, Instituto Nacional Indigenista, México, 2001.

ca prudencialmente, buscando equilibrio y equidad.⁴² Por otro lado, en este sistema de seguridad, justicia y reeducación, siempre se busca respetar los derechos humanos que ha reconocido la comunidad internacional.

Las comunidades indígenas de la Montaña se han unido y organizado buscando el reconocimiento jurídico por parte del estado de Guerrero, para así evitar conflictos. Se apoyan en el pluralismo jurídico, en los Acuerdos de San Andrés, en el *Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo y en la propia reforma constitucional repudiada, en aquello que les favorece.⁴³

XI. LA SOBREVIVENCIA DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS

¿Qué ha pasado con los Acuerdos de San Andrés Larráinzar o *Sacamch'en*? José Ramón Cossío advertía que al proceso de paz que dio origen a los Acuerdos de San Andrés, por parte del gobierno sólo concurre el Ejecutivo Federal, y éste no tenía ni tiene las facultades para transformar los Acuerdos en normas, sino sólo de participar de algún modo en su proceso de formación impulsando el propio proceso y propiamente en su ejecución una vez dadas las normas con carácter obligatorio. El modo de hacer eficaces los Acuerdos era actuando legislativamente, convirtiéndolos en normas vinculantes.⁴⁴

Ya hemos visto como, a la postre, la Reforma Constitucional en materia de derecho y derechos indígenas, en aspectos fundamentales, contraviene los Acuerdos de San Andrés.

Por lo que, en la actualidad, ¿los Acuerdos de San Andrés constituyen letra muerta?, ¿son simple referencia anecdótica que formó

⁴² Cfr. *Documento Preliminar del Reglamento Interno del Sistema Comunitario de Seguridad, Justicia y Reeducación, resultado de la revisión efectuada por las Asambleas Regionales*, inédito.

⁴³ Cfr. DE LA TORRE RANGEL, Jesús Antonio, "Sistema comunitario de justicia de la Montaña de Guerrero. Una historia actual de derecho antiguo", en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, XVIII, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, pp. 575-597.

⁴⁴ Cfr. COSSÍO, "Análisis jurídico...", *op. cit.*, p. 3.

parte de un proceso político?, ¿vienen a ser sólo parte del grande cúmulo de frustraciones de los pueblos indígenas mexicanos? Insistimos, ¿qué ha sido de los Acuerdos de San Andrés?

Los Acuerdos de San Andrés están vivos, más vivos que nunca, y en cierto sentido constituyen juridicidad, son derecho. No pertenecen al pasado; son actuales en la vida de los pueblos y comunidades indígenas.

Veamos de qué modo están presentes y cómo es que son derecho. Me refiero a hechos concretos. En octubre de 2005, en Pueblo Hidalgo, Guerrero, se celebró el décimo aniversario de la Policía Comunitaria —primer organismo del Sistema Comunitario de Seguridad y Justicia de la Montaña y Costa Chica de Guerrero, que hemos mencionado—, y con ese motivo, los pueblos Me Phaa, Na Savi, Náhuatl y Ñomdaa, junto con la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias y el Comité Ejecutivo de la Policía Comunitaria, hicieron pública la *Declaración*, la cual, entre otras cosas, dice:

Se necesita enriquecer las experiencias comunitarias orientadas a conocer y poner en práctica los Acuerdos de San Andrés. Nuestro sistema es producto de ejercer la libre determinación de los pueblos y se fundamenta en los Acuerdos de San Andrés; los cuales debemos seguir considerando en nuestra región y ampliarlos a partir de nuestras propias experiencias, lucha y resistencia.⁴⁵

A mayor abundamiento, una de las mesas de trabajo y reflexión que se celebraron en ese evento del décimo aniversario de la Policía Comunitaria, trató de los Acuerdos de San Andrés. Y en esa Mesa 1, respondiendo a la pregunta: "¿cómo puedo crecer la justicia y seguridad comunitaria sin reconocimiento constitucional al derecho de los pueblos?", entre otras cosas se respondió: "Es importante aplicar los Acuerdos de San Andrés por la vía de los hechos y eso sería la mejor manera de respetarlos... Es fundamental dar a conocer los Acuerdos de San Andrés a través de las propias lenguas maternas de las comunidades, realizar talleres para darlos a conocer y que sus integrantes se apropien de ellos".

⁴⁵ *Declaración del X Aniversario del Sistema de Seguridad, Justicia y Proceso de Reeducación Comunitaria*, Pueblo Hidalgo, Guerrero, 15 de octubre de 2005.

Otro hecho contundente. El XVI Encuentro de Enlace de Agentes de Pastoral Indígena (EAPI), celebrado del 13 al 16 de febrero de 2006, en la Huasteca Potosina, en la Parroquia de "San Miguel Arcángel" de Tancanhuitz (canao de flores amarillas), San Luis Potosí, con la participación de miembros de los siguientes pueblos: Náhuatl, Me'pha (Tlapanaco), Txeltal, Chol, Zoque, Chontal, Purépecha, Hñahñu, Nñathró, Nñu'hei, Nñuh Sabi (Mixteco), Cuicateco, Mazahua, Queqchi, Ay', Ukjäyë (Mixe), Tenec, Ni'nguiva (Popoluca), Totonaco, Matlazinca, Amuzgo, Cha't', Ña'n (Chatino), Mazateco, Chinanteco, Xi'iuy (Pame), O'dame (Tepehuan) y Kaqchiquel (de Guatemala), tuvo como objetivo la toma de conciencia de los derechos que les corresponden a las pueblos indígenas. En su *Mensaje Final* se dice:

Mucho nos alegra saber que los Acuerdos de San Andrés, aunque no se hicieron ley, sí expresan de manera sustancial *lo que es nuestro*,⁴⁶ por lo mismo, los asumimos como norma fundamental de nuestra vida comunitaria, pues nuestros derechos *son más que lo que está escrito en las leyes*.⁴⁷

Esta afirmación es producto de lo trabajado y dicho en las distintas mesas. Los Acuerdos de San Andrés constituyen la base de las relaciones jurídicas de pueblos y comunidades, de su derecho. Tuve oportunidad de participar de los trabajos del EAPI-2006, de tal modo que, como abogado y estudioso del derecho, quedé impresionado de la presencia tan fuerte de los Acuerdos de San Andrés en la juridicidad viva, objetiva, real, de los pueblos y comunidades indígenas.

Quizás la mejor explicación de este hecho, de esta realidad jurídica de *Derecho que nace del pueblo*, la encontremos en algunos conceptos vertidos en la V Declaración de la Selva Lacandona del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, de 17 de julio de 1998, que considera que en la reunión de San Andrés "la voluntad de todos los pueblos indios... se hizo colectiva..."⁴⁸ Y agrega:

⁴⁶ En los idiomas indígenas no existen palabras que traduzcan la palabra *derechos*, lo dicen como *lo nuestro*, el *respeto a lo nuestro*. Cfr. *Respeto a lo nuestro. Derechos fundamentales indígenas*. Enlace de Agentes de Pastoral Indígena, Xalpatláhuac, Gro., 18-22 de abril de 1994.

⁴⁷ XVI Encuentro E.A.P.I., *Mensaje Final*, Tancanhuitz, 16 de febrero de 2006.

⁴⁸ EZLN, *Documentos y Comunicados 4*, op. cit., p. 229.

Una ley indígena nacional debe responder a las esperanzas de los pueblos indios de todo el país. En San Andrés estuvieron representados los indígenas de México y no sólo zapatistas. Los acuerdos firmados lo son con todos los pueblos indios, y no sólo con los zapatistas. Para nosotros, y para millones de indígenas y no indígenas mexicanos, una ley que no cumpla con San Andrés es sólo una simulación, es una puerta a la guerra y un precedente para rebeliones indígenas que, en el futuro, vendrán a cobrar la factura que la historia presenta regularmente a las mentiras.

Una reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas no debe ser unilateral, debe incorporar los acuerdos de San Andrés y reconocer así los aspectos fundamentales de las demandas de los pueblos indios: autonomía, territorialidad, pueblos indios, sistemas normativos. En los acuerdos se reconoce el derecho a la autonomía indígena y el territorio, conforme al convenio 169 de la OIT, firmado por el Senado de la República. Ninguna legislación que pretenda encoger a los pueblos indios al limitar sus derechos a las comunidades, promoviendo así la fragmentación y la dispersión que hagan posible su aniquilamiento, podrá asegurar la paz y la inclusión en la nación de los más primeros de los mexicanos. Cualquier reforma que pretenda romper los lazos de solidaridad históricos y culturales que hay entre los indígenas, esta condenada al fracaso y es, simplemente, una injusticia y una negación histórica.⁴⁹

De tal modo, que los Acuerdos de San Andrés están vivos en la memoria histórico-jurídica de los pueblos indígenas como una "voluntad colectiva" participante en la reivindicación de su autonomía, y también como recuerdo de una traición, la de las autoridades del estado.

Además esos Acuerdos están presentes como las normas básicas de su organización interna y como criterios jurídicos inspiradores de su juridicidad; son derecho fundamental de pueblos y comunidades.

En tercer lugar, pero no menos importante, los Acuerdos de San Andrés poseen el poder que da fuerza al derecho y que éste otorga al orden social, el *poder simbólico*, en cuanto que confiere legitimidad. Dice Bourdieu: "El poder simbólico es un poder de construcción de la realidad que aspira a establecer un orden *gnoseológico*: el sentido inmediato del mundo (y en particular del mundo social)..."⁵⁰

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 230-231.

⁵⁰ BOURDIEU, Pierre, *Poder, derecho y clases sociales*, Ed. Desclée de Brower, Bilbao, 2000, pp. 91-92.

Por último, los Acuerdos de San Andrés constituyen también bandera de lucha, jurídico política, frente al Estado, una lucha precisamente por el *poder simbólico*, por la fuerza del derecho.

XII. EL DERECHO DE DECIR EL DERECHO

La lucha por el poder simbólico que constituye la fuerza del derecho, se traduce en una disputa "por el monopolio del derecho de decir el derecho".⁵¹ Los Acuerdos de San Andrés han formado parte de esa disputa. Para mejor entendimiento de esto, sigamos un poco lo que Bourdieu nos enseña.

Para mejor comprender a Bourdieu, veamos algunos de sus conceptos sociológicos clave.

Espacio social. Es un conjunto de relaciones o un sistema de posiciones sociales que se definen las unas en relación con las otras.

Campo social. Es un espacio social específico, en el que esas relaciones se definen de acuerdo con un tipo especial de poder o capital específico, detentado por los agentes que entran en lucha o competencia, que "juegan" en ese espacio social.

Los grupos o agentes sociales son concebidos como "jugadores" en competencia, que se mueven en diversos campos sociales y disputan una particular especie de capital, considerado como "energía social" o conjunto de recursos o beneficios puestos en juego. "Quienes hablan de igualdad de posibilidades olvidan que los juegos sociales, como el económico, pero también los culturales (campo religioso, campo jurídico, campo filosófico, etcétera), no son *fair games*: sin estar propiamente amañada, la competencia recuerda una carrera con *handicaps* que se corriera desde hace generaciones, o unos juegos en los que cada jugador dispusiera de las ganancias positivas o negativas de todos sus antecesores, es decir de los tanteos acumulados por sus antepasados".⁵²

⁵¹ *Ibidem*, p. 169.

⁵² BOURDIEU, Pierre, *Meditaciones pascalianas*, Anagrama, Barcelona, 1999, p. 285.

Capital: específico del campo es a la vez la condición de entrada en cada campo social, y el objeto y el arma de la actividad en dicho campo.

Los diferentes tipos de capital o poder que son objeto de lucha, pueden definirse como los recursos que se producen y negocian en el campo y cuyas especies, por eso mismo, varían en función de las distintas actividades (juegos o luchas) de los diversos campos.

El *capital* se presenta de tres maneras fundamentales, como *económico, cultural y social*.

Así el *capital económico* es directa e inmediatamente convertible en dinero, y resulta especialmente indicado para la institucionalización en forma de derechos de propiedad; el *capital cultural* puede convertirse bajo ciertas condiciones en capital económico y resulta apropiado para la institucionalización, sobre todo, en forma de títulos académicos; el *capital social*, que es un capital de obligaciones y "relaciones" sociales, resulta igualmente convertible, bajo ciertas condiciones, en capital económico, y puede ser institucionalizado en forma de títulos nobiliarios.⁵³

El *capital simbólico*, que es un conjunto de las especies de capital en cuanto tienen prestigio, reconocimiento, honorabilidad y, sobre todo, legitimidad.

La lucha por el poder simbólico, es por imponer la definición del mundo social: "Lo que está en juego en las batallas simbólicas es la imposición de la visión legítima del mundo social y de sus divisiones, esto es, el poder simbólico como poder *constructor del mundo...*".⁵⁴ Es muy claro que el derecho es un poder simbólico, y la lucha por él, es una lucha por la legitimidad. Los Acuerdos de San Andrés de haberse convertido en normatividad del Estado, hubiesen legitimado plenamente los pueblos indígenas. Fueron hechos a un lado por el legislador, por el Constituyente Permanente, pero los pueblos reivindican esos Acuerdos de San Andrés, con ellos legitiman sus sistemas normativos y los oponen como *poder simbólico* al propio Estado, negando la legitimidad de la Reforma Constitucional, porque niega a los pueblos y niega su derecho.

⁵³ BOURDIEU, *Poder...*, *op. cit.*, pp. 135 y 136.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 124.

El derecho es, sin duda, la forma por excelencia del poder simbólico de nominación que crea las cosas nombradas y, en particular los grupos; el derecho confiere a esas realidades surgidas de sus operaciones de clasificación toda permanencia, la de las cosas, que una institución histórica es capaz de conferir a instituciones históricas.

El derecho es la forma por excelencia del discurso activo, capaz, por su propia virtud, de producir efectos. No es exagerado decir que el derecho *hace* el mundo social, pero con la condición de no olvidar que él es hecho por ese mundo.⁵⁵

El texto actual del artículo 2o. constitucional que hace una determinada nominación de las indígenas, que les otorga determinada definición, es cuestionado por los Acuerdos de San Andrés. Para pueblos y comunidades la legitimación está en esos Acuerdos, y no en la Constitución. Hay una disputa por el poder simbólico: artículo segundo constitucional *versus* Acuerdos de San Andrés; es una disputa por el derecho a decir el derecho. Es el derecho del Estado el que fija los alcances de la autonomía, o son los Acuerdos de San Andrés y la voluntad y fuerza política de los pueblos, los que nominan y dicen el tamaño de su libre determinación.

Siguiendo al propio Bourdieu, sabemos que el Estado, como institución, es el "detentador del monopolio de la violencia simbólica legítima" y "pone, por su propia existencia, un límite a la lucha simbólica de todos contra todos por ese monopolio (es decir, por el derecho a imponer el propio principio de visión), y arrebató así cierto número de divisiones y principios de división de esa lucha".⁵⁶ Y por medio del derecho, "la forma por antonomasia del poder simbólico", se da "la objetivización de la visión dominante reconocida como legítima".⁵⁷ De acuerdo con esto, el artículo 2o. de la Constitución, como visión del Estado del mundo indígena, constituye la visión legítima.

Sin embargo, se trata de una visión legítima precaria, pues los pueblos indígenas deficientemente nominados oponen una visión diversa que se objetiviza en los Acuerdos de San Andrés. La misma realidad

⁵⁵ *Ibidem*, p. 202.

⁵⁶ BOURDIEU, *Meditaciones...*, *op. cit.*, pp. 244-245.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 245.

objetiva de los pueblos y el poder simbólico que portan, se opone a la visión del Estado.

En ese sentido los Acuerdos de San Andrés cumplen lo que Bourdieu explica de esta manera:

El imperativo del ajuste realista a las estructuras objetivas que no se impone menos al poder simbólico en su forma profética, herética, anti-institucional, subversiva. Si bien el poder creador de la representación no se manifiesta nunca tan claramente en ciencia, en arte o en política como en los periodos de crisis revolucionaria, la voluntad de transformar el mundo transformando las palabras para designarlo, produciendo nuevas categorías de percepción y apreciación imponiendo una nueva visión de las divisiones y las distribuciones, sólo tiene posibilidades de lograrlo si las profecías, evocaciones creadoras, son también, al menos en parte, previsiones bien fundadas, descripciones anticipadas: si ellas hacen llegar lo que anuncian, nuevas prácticas, nuevas costumbres y, sobre todo, nuevos grupos, es porque anuncian lo que está en vías de llegar, lo que se anuncia; son menos las comadronas que los oficiales del estado civil de la historia.⁵⁸

Esos viejos grupos, pero renovados, que son los pueblos y comunidades indígenas, con nuevas prácticas, con nuevas costumbres, crean derecho; es derecho que nace del pueblo. Constituye un pluralismo jurídico que, como tal, y apoyado en los Acuerdos de San Andrés, disputa el derecho a decir el derecho.

⁵⁸ BOURDIEU, *Poder...*, *op. cit.*, pp. 203-204.