

EL CONVENIO 169 DE LA OIT Y LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIOS EN CHIAPAS

Juan POHLENZ C.
AfeF BENESSAIEH
Carmen Esteban CARIÑO
Carlos JIMÉNEZ REMIGIO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El movimiento indio*. III. *Instituciones internacionales, derechos indígenas y compromisos mexicanos incumplidos*. IV. *México y el Convenio 169*. V. *Los derechos indígenas en Chiapas*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En el presente escrito exponemos algunas ideas generadas en un grupo de investigación interdisciplinaria que trabaja en el PROIMMSE/UNAM, ubicado en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas. En él abordamos un tema central en la actualidad: el reconocimiento de los derechos de los pueblos indios en la legislación internacional y la nacional, así como su vigencia y respeto en la vida cotidiana en el estado de Chiapas.

La comprensión de la legislación indígena exige ubicarla en una problemática mucho más amplia que el sólo campo jurídico y contemplarla en el marco de la cuestión étnico-nacional. Conocer los ordenamientos jurídicos, supone conocer los movimientos sociales que condujeron a tal formulación; en este sentido, la legislación internacional sobre indígenas es producto del ascenso mundial de las luchas de los pueblos indios. En México, el reconocimiento por parte del gobierno, responde a su vez al avance de las luchas indias, y la fiebre legislativa sobre derechos indíge-

* Pohlenz, Juan, secretario académico del Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste, Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM; AfeF Benessaieh, estudiante del doctorado de la Universidad de Québec, investigadora visitante PROIMMSE/UNAM; Jiménez Remigio, Carmen, egresada de la ENEP Aragón, tesista en PROIMMSE.

nas, es respuesta a estos condicionantes y sobre todo, a la rebelión indígena iniciada en Chiapas en enero de 1994.

Uno de los problemas principales consiste no sólo en reconocer que asistimos a un proceso de universalización de los derechos de los pueblos indios, vigoroso y sin precedentes en la historia, sino también qué poca utilidad tendrán esos derechos si sólo se quedan en un catálogo moral de reconocimientos y no se traducen en normas de convivencia en la vida cotidiana de esos pueblos.

Como consecuencia de la creciente presencia de organizaciones indígenas en el plano internacional a partir de los años setenta, el tema de los derechos indígenas ha sido paulatinamente incluido dentro de la agenda de varias organizaciones internacionales de carácter social. Hoy en día, existe principalmente un convenio internacional, el Convenio 169 de la OIT, que constituye la referencia incontrovertible en materia de derechos indígenas, por modesta que sea en realidad. Sin embargo, y aunque sea el único organismo que logró establecer un texto de derecho internacional con carácter obligatorio para los Estados miembros que lo ratificaron, la iniciativa de la OIT es parte de un contexto institucional propicio que ha sido el resultado de los trabajos realizados principalmente bajo el auspicio del grupo de trabajo sobre poblaciones indígenas de la ONU, establecido en 1982.

El propósito de lo que sigue es recontextualizar el Convenio 169 en un marco institucional internacional, considerando este Convenio como una contribución esencial pero no aislada a una serie de esfuerzos institucionales por actualizar el tema indígena en sus agendas respectivas de trabajo. Nos interesa, en segundo lugar, evaluar la legislación nacional y las prácticas reales del Estado mexicano con respecto a la aplicación del Convenio 169, particularmente en el caso chiapaneco, con el surgimiento de un movimiento indígena ofensivo, principalmente a partir de 1994, que plantea objetivos legales muy claros dentro de los Acuerdos firmados en 1996 en San Andrés.

II. EL MOVIMIENTO INDIO

La importancia social, teórica y política de la cuestión étnico-nacional en Chiapas, en México y en extensas regiones de América, es relevante. El conflicto interétnico como contenido de gran parte de su estructura social es evidente; es cuestión central y nada nueva para la antropología,

que la ha tratado al menos desde principios de siglo, y los últimos acontecimientos mundiales, con movimientos de fuerte contenido cultural o nacional que modifican la geopolítica, la sitúan entre los temas más importantes de la agenda de discusión de las ciencias sociales.

El levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, ha venido a replantear de manera contundente las relaciones entre los pueblos indios con la sociedad y el Estado nacionales en México. Especialmente en Chiapas, este ímpetu se ha venido a cristalizar en un movimiento social de amplia trascendencia, expresado en demandas étnicas de carácter político como la autonomía de los pueblos indios.

Esta rebelión, ha marcado el inicio de una nueva etapa en el desarrollo del Estado mexicano. La lucha por la democracia, demanda política principal del EZLN y amplios sectores de la sociedad mexicana, es de tal naturaleza que implica necesariamente la modificación de las relaciones entre las clases al interior del Estado; es decir, implica una recomposición no sólo del aparato estatal, sino también, de las relaciones que rigen a la sociedad en su conjunto y que habrán de expresarse, en última instancia, en la norma jurídica fundamental.

La emergencia zapatista en 1994 fue el detonante para el nuevo auge del movimiento indio en México y en Chiapas en particular, ya que en los últimos años, especialmente desde la década de los años setenta, se había expresado un proceso de creciente organización política de los indígenas a nivel nacional, regional y local. Actualmente el movimiento indio en México ha pasado a un primer plano en la política nacional como una parte importante de los movimientos sociales.

Esta situación plantea el problema acerca de cuál es el papel de estos sujetos sociales emergentes, como el movimiento indio, en los procesos de transformación social actuales. Llegamos así a lo que Alain Touraine ha denominado “el mayor problema del siglo XX”, es decir: “el de las relaciones de complementariedad o de an antagonismo entre las dos fuerzas más grandes desencadenadas por nuestro tiempo: las luchas de clases y las luchas nacionales; o mejor dicho (pues así [es] como hay que formular este problema), el de todas las revoluciones, de las relaciones entre la ideología y la vanguardia de clase, y las comunidades o los movimientos comunitarios y nacionales, sociales o religiosos.¹

1 Touraine, Alain (pról.), Le Bot, Ivon, *La guerra en tierras mayas. Comunidad, violencia y modernidad en Guatemala (1970-1992)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 11.

Al referirse al área maya, a partir del caso de la guerra en Guatemala, Touraine va más allá al plantear lo siguiente: “En realidad la pregunta debe ser ésta: ¿se trata de una revolución maya? ¿podemos asociar, en la misma definición, un término de clase y un término nacional, la idea de revolución y la idea de comunidad, cuando todo, empero, aleja la una de la otra?”²

No obstante las diferencias y las dimensiones, creemos que esta cuestión está presente en la mayoría de los países del continente americano. En los últimos años hemos asistido en Latinoamérica a un proceso de restauración étnica en el que los pueblos indios han demandado ser y se han constituido en “sujetos históricos de las transformaciones contemporáneas” e importantes “impulsores de la lucha nacional con contenido democrático popular”.³ Ante la intolerancia existente a lo largo del proceso de construcción de la nación, se reconoce que éste, por lo mismo, “no puede descansar en el protagonismo de una clase o sector nacional”.⁴

En el plano mundial, el movimiento de trescientos millones de personas que se reivindican como indígenas se ha manifestado en la realización de foros, encuentros, seminarios, etcétera, de los pueblos y organizaciones indígenas, pero sobre todo, en su lucha por el reconocimiento de sus derechos como pueblos ante los organismos internacionales, especialmente de carácter intergubernamental.⁵

La *Conferencia Internacional de Organizaciones no Gubernamentales sobre la Discriminación de los pueblos Indígenas en las Américas*, realizada en septiembre de 1977 en Ginebra, Suiza, marca un hito histórico en el proceso de internacionalización de los derechos de los pueblos indios. Su importancia radica en la amplia representación indígena en las Naciones Unidas: más de sesenta pueblos, organizaciones y naciones indias de quince países, exponen de viva voz ante la comunidad internacional. Allí se emitió la *Declaración de Principios por la Defensa de las Naciones y Pueblos Indígenas del Hemisferio Occidental*, documento resolutivo obtenido del consenso de las organizaciones indígenas participantes, y se empieza a declinar la principal reivindicación del movimiento indígena contemporáneo, el derecho a la autodeterminación. Con esta

2 *Idem.*

3 López Rivas, Gilberto, *Nación y pueblos indios en el neoliberalismo*, México, Universidad Iberoamericana-Plaza y Valdés, 1995, p. XV.

4 *Idem.*

5 Las reflexiones que siguen se basan en el texto de Burguete, Araceli y Ruiz, Margarito, “*Hacia una carta universal de derechos de los pueblos indígenas*”, *Derechos indígenas en la actualidad*, México, UNAM-III. Agradezco a Lourdes de Tavira sus notas y comentarios.

Conferencia se inaugura cómo el arribo de voces indias a la ONU y durante casi una década esta *Declaración* fue considerada como el principal documento programático del movimiento indígena de esa época.

Este nuevo protagonismo indígena en la ONU no fue circunstancial ni improvisado, había sido precedido por ciertos acuerdos básicos sobre la construcción de una conciencia estratégica unificada lograda a través de diversas reuniones previas, entre ellas: la reunión de trabajo *Movimientos de Liberación Indígena en América Latina*, mejor conocida como *Reunión de Barbados II*.

Así, la Conferencia de Ginebra fue el inicio del despliegue de una intensa actividad diplomática de los pueblos y organizaciones indígenas. Entre otros eventos, los más importantes fueron: el *IV Tribunal Russel sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Américas*, realizado del 24 al 30 de noviembre de 1980 en la ciudad de Rotterdam, Holanda, y la *Conferencia Internacional de Organizaciones no Gubernamentales de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas y la Tierra*, celebrada del 15 al 18 de diciembre de 1981, en el Palacio de las Naciones Unidas en Ginebra Suiza.

En el Tribunal mencionado, los participantes indios plantearon:

Mantenemos el principio de que los pueblos indígenas tienen el derecho de existir como pueblos distintos. Y que tienen el derecho de poseer sus propios territorios y autodeterminación soberana.

Apelamos a los pueblos del mundo para afirmar junto con nosotros que el genocidio y la expropiación de los pueblos indígenas es tema de junta preocupación de la comunidad mundial y tales asuntos implican un modelo elaborado de graves violaciones de los derechos de los pueblos y naciones indígenas, bajo principios establecidos por la Ley Internacional, y que esa acción debe ser hecha por las organizaciones mundiales y específicamente por las Naciones Unidas.⁶

La primera respuesta fue el inmediato apoyo de diversos organismos europeos que se convirtieron en aliados y romotores de los derechos indios. Los participantes en la *Conferencia Internacional de las Organizaciones no Gubernamentales sobre los Pueblos Indígenas y la Tierra*, conocida como *Segunda Conferencia de Ginebra*, realizada en 1981 expresaron:

La conferencia se declara solidaria con los pueblos indígenas en la lucha por su autodeterminación, su derecho a escoger libremente su propio desa-

6 Cit. en Burguete y Ruiz, *op. cit.*, nota 5, p. 124.

rollo, disponer de su tierra y sus recursos y vivir en armonía con sus valores y su filosofía... el derecho territorial de los pueblos indígenas es inseparable del derecho a la autodeterminación...⁷

Una de las recomendaciones en esta Conferencia fue que los gobiernos, las ONG's y los expertos jurídicos del mundo entero reconozcan las leyes de los pueblos indígenas como parte integrante del derecho internacional. A partir de estas medidas, se inicia el proceso de internacionalización de los derechos de los pueblos indígenas; sin embargo, lo más difícil apenas comenzaba: vencer al integracionismo y a las tendencias etnógrafas de las sociedades nacionales.

Podemos afirmar que desde la década de los años ochenta uno de los escenarios prioritarios de la acción estratégica de los pueblos indios ha sido el terreno del derecho internacional.

Posteriormente, en junio de 1989, se llevó a cabo la 76a. *Conferencia Internacional del Trabajo* en Ginebra, en donde se realizó la revisión parcial del Convenio 107, de lo que resultó aprobado el *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes*, que entró en vigor el 1o. de septiembre de 1991 y fue ratificado por México en 1992. Este Convenio constituye el primer instrumento de protección de los derechos de los pueblos indios en la tendencia hacia el reconocimiento del derecho a su autodeterminación y se reconoce, por primera vez en un instrumento internacional, su condición de pueblos.

Este proceso iniciado con la aprobación del Convenio 169 ha continuado avanzando a través de nuevos instrumentos. En julio de 1992, en el marco de la *Segunda Cumbre Iberoamericana*, los gobiernos constituyeron el *Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe* con rango de tratado internacional. En el artículo 1.1 del Convenio Constitutivo del Fondo se reconoce que los pueblos indígenas existen como pueblos dentro de los Estados nacionales. El 10 de diciembre de 1992, la Asamblea General de la ONU, en la ciudad de Nueva York, proclamó 1993 el *Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo*; entre los objetos que se planteaban está la participación de las poblaciones indígenas en la planificación, ejecución y evaluación de los proyectos que tengan consecuencias en sus condiciones de vida y en su futuro; ese mismo año se otorga el Premio Nobel a Rigoberta Menchú Túm.

7 *Ibidem*, p. 125.

III. INSTITUCIONES INTERNACIONALES, DERECHOS INDÍGENAS Y COMPROMISOS MEXICANOS INCUMPLIDOS

Desde la década de los años setenta, el tema de los derechos indígenas comenzó a incluirse en los programas de acción de numerosas instituciones especializadas de la ONU, no como cuestión específica sino más bien como tema inscrito dentro de un objetivo más general de combate a la pobreza. En 1982 se establece en la ONU el Grupo de Trabajo sobre poblaciones Indígenas, perteneciente a una subcomisión de la Comisión de Derechos Humanos, con el fin de remover y proteger el derecho de los pueblos indígenas, examinando su situación por nación y reparando la redacción de un proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, completada en una versión preliminar en 1994 pero todavía no adoptada por parte de los Estados miembros de la ONU. En la década de los ochenta, los organismos de la ONU,⁸ anticipados esencialmente por la FAO, cuyas prioridades incluían desde 1979 la atención a los pueblos indígenas como población rural desfavorecida,⁹ empezaron a fortalecer el tema indígena dentro de sus márgenes de acción respectivos.¹⁰

Se considera que 1992 fue clave para los defensores de los derechos indígenas, a partir del cual se aceleran las iniciativas tomadas en el seno de la ONU, quien convoca ese mismo año a la *Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* en Río de Janeiro, conocida como la *Earth Summit*, en donde se invita por primera vez a un representante indígena a intervenir; luego se extiende la invitación a varios oradores indígenas para que tomen la palabra en la *Conferencia Mundial de Derechos Humanos*

8 Varios estados piden algunas modificaciones del texto, como Chile, México, Nueva Zelanda y Rusia, principalmente sobre el tema de la autodeterminación. Véase Burger, Julian, "La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", en Lydia van de Fliert (comp.), *Guía para pueblos indígenas*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997, pp. 108-128; Clavero, Bartolomé, *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, México, Siglo XXI, 1994; Gray, Andrew, "Los pueblos indígenas en las Naciones Unidas", *El mundo indígena 1995-1996*, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), pp. 261-295, y Dahl, Gray y Andrew Gray, "Los pueblos indígenas mantienen la declaración de la ONU intacta por segundo año", *El mundo indígena 1996-1997*, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), 1997, pp. 321-349, por un comentario sobre cada artículo propuesto en la Declaración.

9 Como lo definió la FAO en 1979 en Roma, *Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR)*.

10 Para una síntesis del contenido de cada programa sobre el tema indígena, por institución, véase Gómez N., Marcelino, "Fundamentos teóricos y jurídicos del autodesarrollo indígena", y "México: el derecho al autodesarrollo indígena", *Hacia el autodesarrollo indígena: un proceso en construcción*, San Cristobal de las Casas, Universidad Autónoma de Chiapas, Facultad de Ciencias Sociales, 1999, pp. 40-170.

de Viena en 1993. En aquel año se crea el Fondo Indígena,¹¹ establecido para apoyar los procesos de autodesarrollo indígena y en el cual participan finalmente organizaciones indígenas, que hasta esa fecha habían quedado generalmente fuera de las instituciones internacionales, aunque eran informalmente consultadas por algunas de ellas. En 1993 se inaugura el *Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo*, en el seno de la Asamblea General de la ONU, y se declarara por consenso el 21 de diciembre de ese año como el inicio del *Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1994-2003)*.¹² Dando eco a las iniciativas de la ONU, organismos económicos internacionales y regionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), definieron en 1992 políticas dirigidas hacia las poblaciones indígenas,¹³ las cuales dejaron de ser únicamente mencionadas como “pobres dentro de los pobres” por esos organismos, para lograr un estado cultural específico más conocido. A la escala regional y en los pasos de la iniciativa de la ONU de proclamar un Decenio indígena, la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos emitiría en septiembre de 1995 un nuevo proyecto de Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas,¹⁴ que queda por aprobarse por parte de los Estados miembros y las organizaciones indígenas convocadas.¹⁵

Como se ve, la iniciativa de la OIT de 1989 no ha sido aislada, aunque en el caso de dicha organización, los indígenas como trabajadores específicos habían sido ya parte de sus preocupaciones desde hacía tiempo.¹⁶ En

11 Fondo para el Desarrollo Indígena de América Latina y el Caribe.

12 Los textos de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, y del Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, entre otros, pueden consultarse en: <http://planeta.apc.org/rci/doc2.html>; [doc.4.html](http://planeta.apc.org/rci/doc4.html) y [doc6.html](http://planeta.apc.org/rci/doc6.html) respectivamente.

13 Los dos organismos presentaron documentos en el contexto del inicio del Año Indígena, en diciembre de 1992. Véase “El Banco Mundial y el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. Política en Materia de poblaciones Indígenas”, en el sitio del Banco (www.worldbank.org) y Banco Interamericano de Desarrollo (1992) “posición del Banco Interamericano de Desarrollo sobre la Cuestión Indígena” (www.idb.org).

14 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos, había emitido ya en 1971 una declaración formal sobre la protección de las poblaciones indígenas.

15 Consultar el texto de la Declaración en <http://www.laneta.a.c.org/rci/doc3.html>.

16 Entre 1926 y 1962, estableció tres Comisiones de expertos encargados de analizar los problemas específicos de esos trabajadores. Publicó además en 1953, un documento sobre *pueblos indígenas: condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones en los países independientes*. Véase Tomei, Manuela, “pueblos indígenas, derechos y desarrollo. El Convenio número 169” en L. de Fliert (comp.), *Guía para pueblos indígenas*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997, pp. 49-82.

1957, la OIT codificó por primera vez los derechos indígenas en la legislación internacional, adoptando el Convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, cuyas insuficiencias han sido subrayadas por más de uno, principalmente en torno a su carácter integracionista. Pero el Convenio 107 tuvo valor en sensibilizar a los gobiernos sobre la discriminación sufrida por sus poblaciones autóctonas en sus legislaciones nacionales respectivas. Un paso más adelante se dio con el Convenio 169, donde las poblaciones indígenas cesaron esencialmente de ser consideradas como sujetos menores cuyo principal problema era su falta de integración a la vida socioeconómica y política nacional.¹⁷

El principal avance del Convenio 169 consiste en la utilización del término “pueblos” y no “poblaciones” indígenas, lo cual otorga implícitamente cierto grado de organización social y cultural propia a esas poblaciones, que se tiene que respetar. El Convenio está orientado hacia el tratamiento equitativo de las poblaciones indígenas, el reconocimiento y la protección de su especificidad en torno a su cultura, formas de organizarse socialmente y de establecer sus prioridades de desarrollo de acuerdo con sus costumbres. Al mismo tiempo, la referencia al término “pueblos” evitó ciertamente tomar posición sobre la cuestión de la capacidad de dichos pueblos de lograr su soberanía.¹⁸ El Proyecto de Declaración de la ONU es mucho más ambicioso en este aspecto y plantea, sin ambigüedad, el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas. Sin embargo, ese punto quedó irresuelto en el contexto del Convenio 169 por la falta de consenso de los Estados miembros de la OIT, y eso a pesar de las presiones hechas por parte de organizaciones indígenas en el proceso de revisión del Convenio 107,¹⁹ de verla incluida en la agenda legal internacional. Además, el Convenio no prevé la participación de los pueblos indígenas

La OIT fue creada en 1919 como institución de la Sociedad de Naciones. Le sobrevive para incorporarse en el conjunto de instituciones especializadas de las Naciones Unidas en 1946, después de la declaración de Filadelfia mediante la cual la OIT reestableció los principios fundamentales de su carta, esencialmente de promoción y defensa de la justicia social en el mundo.

17 Sobre las insuficiencias del Convenio 107 y el proceso que condujo a su modificación y la adopción del Convenio 169, consultar Tomei, *Idem*.

18 Gómez R., Magdalena, “Derecho indígena y constitucionalidad: el caso mexicano”, en Gómez, M. (coord.), *Derecho indígena*, México, INI, 1997, pp. 311-331.

19 En algunos casos ese proceso de revisión fue llevado por consulta nacional interna con las organizaciones indígenas, como principalmente en Canadá, Australia, Finlandia y Suecia. Además, la oficina regional de la OIT para América Latina consultó algunas organizaciones indígenas de la región.

en el control de su aplicación,²⁰ lo que lleva al hecho de que son únicamente los gobiernos quienes autoevalúan sus esfuerzos en materia de derechos indígenas.

México fue uno de los primeros Estados en ratificar el Convenio 107 y la primera nación de las Américas en afirmar el Convenio 169, posicionándose así en la vanguardia en torno a la defensa de dichos derechos en el plano internacional. El Convenio entró en vigor en 1991. Según el artículo 133 de la Constitución mexicana, tiene el Convenio valor de ley suprema, lo que quiere decir que forma parte de la legislación nacional, pero queda un margen bastante amplio entre los compromisos internacionales del país y sus legislaciones nacionales sobre pueblos indígenas. Peor es la brecha entre las primeras y las prácticas reales que se observan en materia de respeto a los derechos indígenas. Nos interesa, principalmente en lo que sigue, comentar la cuestión de la libre determinación, no en el marco del debate hacia la autonomía de los pueblos indígenas, lo cual rebasa largamente la ambición de nuestra intervención, sino en el contexto del respeto efectivo al derecho de los pueblos indígenas de conservar y desarrollar sus propias instituciones sociales, en las cuales consideramos sus concepciones y prácticas políticas como parte esencial.

IV. MÉXICO Y EL CONVENIO 169

Las demandas de autonomía y de autogobierno derivan de la libre determinación y consisten principalmente en la capacidad de decidir los asuntos fundamentales, de acuerdo con su cultura y bajo algunas reglas pactadas con el Estado. En su preámbulo, el Convenio 169 señala la necesidad de que los pueblos controlen sus instituciones propias, dentro del marco del Estado, estableciendo también los principios de la participación y consulta en la toma de decisiones y el control sobre su desarrollo social y cultural. Paralelamente al Convenio 169, México ratificó los *Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de la ONU: ambos establecen en su artículo 1o. el derecho a la libre determinación. Todos esos acuerdos tienen valor de ley en la nación mexicana, como ya se ha señalado.

A pesar de sus compromisos internacionales en cuestiones indígenas, México entró en 1992 en un proceso de reforma constitucional con obje-

20 Chambers, Ian, “El Convenio 169 de la OIT: avances y perspectivas”, en Gómez, M. (coord.), *Derecho indígena*, México, INI, 1997, p. 125.

vo ambiguo: por una parte, modifica el artículo 27 y elimina el principio del carácter inalienable de la propiedad comunal y ejidal de las tierras, para reemplazarlo con la autorización de privatizarlas, por otro lado, reforma su artículo 4o. constitucional y reconoce por primera vez la composición pluricultural de la nación mexicana, mejor dicho, la existencia acreditada de sus poblaciones indígenas, pero sin formularse ninguna obligación legal en torno a dichas poblaciones. El artículo 4o. establece que: “La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social [de los pueblos indígenas].” En el artículo 4o. no se sabe a ciencia cierta lo que quiere decir exactamente, o lo que evita precisar, la expresión de “organización social”. ¿Se refiere a los lazos de parentesco o a sus métodos de cultivo de la tierra que incluyen el trabajo colectivo?, ¿se refiere a las formas específicamente indígenas de concebir la organización sociopolítica de sus comunidades, a través del órgano de decisiones supremo que constituye la asamblea y en la cual las decisiones son colectivas y consensuales?, ¿se refiere a sus métodos particulares de nombrar y elegir por plebiscito a sus autoridades? En la duda, no nos podemos basar sobre lo poco que contiene la Constitución mexicana en materia indígena para establecer si el Estado está o no respetando sus compromisos legales, los cuales son de *promoción y protección* y no de obligación al cumplimiento de cualquier principio. Queda únicamente el contenido del Convenio 169.

¿Qué dice el Convenio 169 sobre el tema? En su primer artículo, el Convenio establece que se aplica a los pueblos que “conversan todas [o parte de ella] sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas”, lo que sugiere la existencia *de facto* de tales instituciones. Más allá en el artículo 5(b) el Convenio establece que “al aplicar las decisiones del presente Convenio... deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos”. Entonces, queda incluido en el Convenio 169 el respto efectivo y no la sola promoción o protección de las instituciones y prácticas sociales indígenas, de las cuales sus concepciones políticas propias son parte. ¿O acaso queda la duda? pues la investigación de las prácticas e instituciones políticas indígenas demuestra con cierta claridad su especificidad y continuidad de un pueblo indígena al otro, y como tal, su orgánica inclusión en las instituciones sociales reconocidas como propiamente indígenas.

¿Estará México respetando sus propios compromisos internacionales en materia de derechos indígenas? Queremos en lo siguiente desacreditar esa óptica. El caso Chiapas es particularmente rico en ejemplos diversos para el ejercicio. Nos clavamos esencialmente sobre la cuestión del respeto a la integridad de las prácticas e instituciones sociales de los pueblos indígenas, como dice el Convenio, para abordar el tema del no reconocimiento por parte del Estado de los ayuntamientos elegidos según los “usos y costumbres” indígenas, los municipios autónomos en rebeldía.

Con la firma de los acuerdos de San Andrés Larraínzar, el 19 de febrero de 1996, el gobierno estuvo cerca, no sólo de cumplir con las demandas de todos los indios del país, si no también de regirse cabalmente por los compromisos adquiridos con la comunidad internacional, concretamente con el Convenio 169 de la OIT, del que se desprenden los mínimos derechos humanos para los pueblos indios, como son: de contratación laboral y condiciones de empleo, de formación profesional, artesanías e industria propias, de seguridad social y salud, de educación y medios de comunicación y de actuación política y administrativa, entre otras.

Este Convenio se creó, por una necesidad ante los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo, con el fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores; reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiosas, dentro del marco de los Estados en que viven.

Hans Kelsen define a los tratados internacionales como un acuerdo entre dos o más Estados por el que se establece la expresión de acuerdo y se crea una norma que impone obligaciones y confiere derechos a las partes contratantes.

En México los tratados internacionales tienen su fundamento constitucional en el artículo 133 y que a la letra dice “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todo[s] los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

Este precepto establece la jerarquía que corresponde a las diversas normas del sistema jurídico mexicano; además fija una subordinación de

las leyes ordinarias federales a la Constitución; determina un mayor valor jerárquico de las normas federales constitucionales, de las normas internacionales contenidas en los tratados internacionales y de las normas federales ordinarias frente a las normas jurídicas constitucionales o normas ordinarias de los Estados de la República; indica una supremacía de la norma jurídica interna constitucional de la norma jurídica internacional contenida en algún tratado internacional. Señala una mayor jerarquía de la norma jurídica internacional frente a las normas jurídicas constitucionales o secundarias de los Estados de la República.

De lo anterior, podemos mencionar que el artículo maneja la *teoría monista nacionalista* la cual establece que en el supuesto de conflictos entre normas internacionales y la norma interna, prevalecerá esta última, contraviniendo la supremacía del derecho internacional y se dirige a fragmentar a la comunidad internacional, dando pauta a que a miembros de esta comunidad les sea fácil incumplir con los acuerdos que se tomen internacionalmente.

Finalmente, el Convenio 169 establece un conjunto de normas mínimas internacionales, a la vez que mantiene las puertas abiertas para que, en aquellos países en donde sea posible hacerlo, se adopten normas más avanzadas.

Este ordenamiento entró en vigor en México el 1o. de septiembre de 1991, un año después de la fecha de la última de dos ratificaciones de Estados miembros de la OIT: Noruega y México. La ratificación por parte del Senado de dicho Convenio, lo hace válido en todo México en función del artículo 133 constitucional como ya ha quedado explicado anteriormente, y porque la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, firmada por el representante de México el día 23 de mayo de 1969 y ratificada por el Senado de la República el 29 de septiembre de 1972, textualmente en su artículo 26 establece: “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena Fe” y en su artículo siguiente agrega que “una parte no podrá invocar disposiciones de su derecho interno (Constitución Política Federal) como justificación del incumplimiento de un tratado”.

V. LOS DERECHOS INDÍGENAS EN CHIAPAS

El Estado mexicano al ratificar en 1990, a través de su representante, el Convenio 169 de la Organización Internacional (OIT) sin hacer reserva alguna respecto al mismo, quedó obligado a cumplir con su contenido.

El Convenio 169 reconoce los siguientes derechos: a mantener la integridad como pueblos; a gozar de todos los derechos humanos; a la consulta para decidir cuestiones que puedan afectarles; a la participación; al autodesarrollo con identidad; a una vida digna; a impartir justicia a través de sus usos, prácticas costumbres y derecho; a contar con traductor en su relación con las instituciones nacionales gubernamentales y de justicia; a la propiedad y posesión de las tierras que tradicionalmente ocupan; a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por los pueblos indígenas, y a las que tradicionalmente hayan tenido acceso para actividades tradicionales y de subsistencia; a solicitar tierras; a usar y proteger los recursos naturales del entorno de sus comunidades a participar preferentemente de los beneficios que reporten los recursos del subsuelo de sus territorios; a ser consultados antes de disponer el gobierno la explotación de sus recursos; a ser indemnizados por daños provocados por entidades ajenas a las comunidades en casos de traslados forzosos como desastres naturales; a decidir sobre las formas de propiedad y transmisión de sus tierras y territorios; a decidir quiénes viven en sus tierras, entre otros.

Este Convenio es un derecho colectivo que no se contrapone al derecho individual más reconocido a escala internacional o a los derechos humanos anteriormente declarados, sino que únicamente se suma a lo ya existente; es decir, no transgrede la integridad humana sino por el contrario, procura el reconocimiento de los derechos inherentes a los individuos dentro de un estado pluricultural; pero ¿realmente se está dando cumplimiento al compromiso que contrajo el Estado mexicano?

Considero que la respuesta a esta pregunta se obtiene simplemente observando a los grupos de población indígena que habitan en nuestro territorio, quizá no observar en el estricto sentido de la palabra a cada una, sino tener la visión abierta y realista a dicha población que se considera “minoría”. Hay autores como Bartolomé Clavero, que afirma “...el hecho de que el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, haya reconocido el derecho indígena ya es un principio categórico de partida y es lo que interesa...”,²¹ empero ese punto de partida ya tiene diez años y ¿qué mejoras han tenido los pueblos indios de nuestro país? Yo considero que ninguna, por el contrario, tuvieron que pasar más de quinientos años, únicamente para ser tomados en cuenta en el ámbito internacional ¿y a nivel nacional? Fue hasta el levantamiento armado de 1994,

21 Clavero, *op. cit.*, nota 8.

cuatro años después de la ratificación del Convenio 169 de la OIT cuando los vimos, cuando nos dimos cuenta de que existían y se dieron a conocer porque ya no soportaron la forma de sobrevivencia que tienen, ya no soportaron la miseria, el hambre, la enfermedad, la desnutrición. Es con el levantamiento armado cuando nos dimos cuenta (muchos), que no sólo en las ciudades había extrema pobreza, aunada a la delincuencia, sino que en las selvas, en las cañadas, en las sierras, en el rincón más profundo del territorio nacional también existe la misma y peor pobreza, originada únicamente por el poder del sistema, por el capitalismo y el nuevo concepto de globalización.

Las prácticas discriminatorias de facto en México, atentan contra la propia legalidad constitucional y se lesiona el pacto social que sustenta la estabilidad política del país.

Si la diversidad cultural es inherente a toda sociedad mayor, y si en México hemos recogido una riquísima herencia de diversidad cultural, se desprende que la fuerza de unión o desunión de estas líneas de demarcación interna dependerá de cómo se lleve a cabo el proyecto nacional en que se hallan insertos los grupos y clases respectivos.²²

Pero en nuestro país no solamente nos hemos quedado en la discriminación con todas sus consecuencias, sino que ha traspasado sus límites, con la idea impuesta por los neoliberales de que terminar con las culturas mesoamericanas es la mejor forma de llegar a ser un país de primer mundo; así los que ocupan el poder central del país, han querido acabar con la cultura de los pueblos indios, violando sus derechos y sus garantías individuales, con la llamada guerra de baja intensidad, con el etnocidio y con el bloqueo de cualquier otro grupo de población que intente la reivindicación de las minorías tanto indígenas como no indígenas.

Como ejemplo, los casos ocurridos después del levantamiento armado de 1994 por el EZLN en el Estado de Chiapas: la masacre de Acteal del 22 de diciembre de 1997, que hasta la fecha los familiares de las víctimas no han recibido la indemnización correspondiente; el Ejército Federal realizó más de cuarenta y cinco incursiones en treinta y tres comunidades de las regiones Selva, Norte, Altos y Fronteriza del mismo estado; la presencia militar que ya era fuerte, se incrementó aun más. Hoy, en la selva, la relación es de un soldado por familia; tan sólo en las cañadas de

la llamada zona de conflicto, que abarca los municipios de Altamirano, Ocosingo y las Margaritas y ocupa casi una cuarta parte de la superficie del estado, hay al menos 36,500 soldados acantonados en 24 campesinos y 21 cuarteles, muchos de ellos instalados a un lado de las comunidades, por ejemplo, en el reten de Guadalupe Tepeyac, pueblo Tojolabal que fue convertido en un gran cuartel por tropas del ejército federal. Desde la ofensiva del 9 de febrero de 1995, la revisión es más rigurosa, los soldados abren las mochilas, costales y paquetes de los viajeros y les hacen sacar sus cosas frente a las cámaras de un soldado que intimidatoriamente filma toda la operación y los rostros de cada una de las personas.

También en otros estados de la República mexicana, en donde se tiene la conciencia de luchar por la reivindicación de los derechos de los pueblos indios, son agredidos y perturbados en su vida, patrimonio y posesión; tal es el caso del atentado del ejército mexicano en contra de los pobladores de la comunidad “El charco” en el estado de Guerrero, con apenas 20 casas, donde dieron muerte a 11 personas porque según el ejército eran militantes del EPR (Ejército Popular Revolucionario); así mismo, la masacre de Aguas Blancas.

En la situación que actualmente se vive en el Estado de Chiapas a diario se ven vulnerados los derechos humanos de los pueblos indios, por la violencia que generan los cuerpos militares federales asentados en casi todo el territorio chiapaneco y principalmente en las zonas zapatistas; por la violencia económica y política; por el fortalecimiento de grupos paramilitares, el desplazamiento de poblaciones, la impunidad de actuaciones de autoridades oficiales. Todo esto lastima la vida de muchas comunidades indígenas y, además, ha potenciado un sistema de inseguridad que atenta contra la paz. En el Estado de Chiapas según últimos datos, existen más de 50 mil soldados asentados en 4 regiones de las 9 del Estado, cubren principalmente las llamadas “zonas de conflicto” y están distribuidos en 54 campamentos y 32 cuarteles.

Pero la presencia militar en Chiapas no es todo, ahora también es común ver la explotación de las tierras de café que cosechan los soldados junto con los paramilitares, aprovechándose del abandono en que se encuentran las tierras de los indios agraviados y que fueron obligados a salir como desplazados, por el temor de ser muertos por los paramilitares.

En consecuencia, las comunidades indias de Chiapas, están creando sus propios municipios autónomos, ejerciendo formas de autogobierno y autodeterminación, creando sus propias instancias de justicia y de deci-

siones sociales y políticas. En el estado de Oaxaca con la creación de su Ley Indígena, están iniciando la autonomía de sus pueblos indios. Mientras tanto la postura gubernamental es clara: “no a la propuesta de ley sobre los acuerdos firmados en la Mesa I; el EZLN se debe incorporar al proceso electoral; el recurso de las armas esta obsoleto y las causas que originaron el conflicto se están solucionando”.²³

La instalación de puestos de observación y revisión; los patrullajes aéreos y terrestres; la utilización de escuelas como cuarteles militares; la explotación de tierras abandonadas por los desplazados; los cateos; los retenes en las carreteras; desmantelamientos de municipios autónomos (Flores Magón). Taniperlas; San Juan de la Libertad, El Bosque últimamente San Andrés Sakamch'en); son violaciones flagrantes a las garantías individuales y sociales como son: de educación (artículo 3o. constitucional); de libre tránsito (artículo 11 constitucional); de reunión y asociación (artículo 9o. constitucional); de legalidad y de seguridad jurídica consagradas por nuestra Constitución en sus artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23); y se transgrede el artículo 39 constitucional que se refiere a la soberanía y la forma de gobierno, entre otras.

Con ello se ven gravemente afectadas las comunidades indígenas del estado y principalmente las simpatizantes zapatistas, que se agrupan en 26 municipios autónomos principalmente: Sakamach'en de los pobres, San Pedro Chenalhó, Santa Catarina, Nuevo Bochil, Magdalena de la Paz, Jitotol, Cancuc, Ixta a, Simojovel, Huitiupán, Sabanilla, Vicente Guerrero, Trabajo, Francisco Villa, Independencia, Benito Juárez, La Paz, José María, Francisco Gómez, Flores Magón, San Salvador, 17 de noviembre, Miguel Hidalgo y Costilla, Ernesto Che Guevara, Cabañas, 1o. de enero y Polhó.

Recientemente se ha intensificado el hostigamiento a las instancias constructoras de la paz, en especial la CONAI y la diócesis de San Cristóbal de Las Casas, hasta lograr la disolución de la primera.

Con todos estos antecedentes está internacionalmente comprobado que el gobierno de México no ha dado ni quiere dar cumplimiento al Convenio 169 de la OIT ni mucho menos a los Acuerdos de San Andrés, firmados también por sus representantes en 1996.

Pero el problema no surge de 1994 a la fecha, el problema parte de un conflicto aparente entre ciudadanía y autonomías. La ciudadanía na-

23 Villoro, Luis, *La Jornada*, 25 de enero de 1998.

cional establece derechos iguales para todos los miembros del Estado-nación, las autonomías aseguran derechos diferentes para miembros de ciertos pueblos; pero en realidad los derechos iguales romulgados por la Constitución no se oponen a las diferencias, por el contrario, garantizan su ejercicio, establecen el derecho de cada ciudadano e elegir su propio plan de vida, sin imposición ajena. Los derechos humanos básicos garantizan así la posibilidad de que cada quien ejerza sus diferencias, sin la imposición de un criterio homogéneo por parte del Estado. Y coincido plenamente con lo que refiere Luis Villoro, al decir “que los acuerdos de San Andrés establecen claramente la vigencia de los derechos fundamentales de ciudadanía promulgados por la Constitución. Pero en ellos fundan precisamente el derecho de las diferencias”. Por esta otra razón es imprescindible que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reforme, no solo para beneficio de los indígenas, sino para todo el resto de la población nacional.

Aun con todo esto en nuestro país, México, se están dando las manifestaciones sociales de toda clase, no en busca del poder, sino en busca de la reivindicación de igualdad del reconocimiento de la pluralidad cultural pero sobre todo, en busca de la identidad como mexicanos, todo esto ha sido la pauta generada por el movimiento armado de 1994, y que a pesar de toda la táctica de guerra por parte del gobierno, la estrategia de la sociedad civil activa, ha sido la agrupación y el enlace entre todos creando una especie de dendritas y de acciones para generar una sintaxis, con el único fin de rescatar nuestros derechos y nuestros valores.

VI. CONCLUSIONES

Por lo anterior, si en la OIT todavía no se prevé la forma de obligatoriedad real y de sanción a todo aquel Estado contratante de un tratado internacional, no habrá cumplimiento por parte de los firmantes; sin embargo, no es suficiente que exista algo por escrito para que se deba cumplir. Los derechos de los pueblos indios van a respetarse en la medida en que se logre un cambio estructural de los Estados nacionales en los que viven los pueblos indios, cambio que implica a la sociedad india y no india, a todos los que estemos dispuestos a luchar por una vida nacional democrática y plural. Por lo tanto, asistimos a un problema que va más allá de firmas de convenios, acuerdos e iniciativas de ley. No obstante, todos los trabajos que se han realizado en este sentido, los Convenios Internaciona-

les —particularmente el Convenio 169 de la OIT— y los Acuerdos de San Andrés, son piedra angular en esta lucha, solo que es una lucha que comienza y que debe pasar por el crisol de cambios estructurales de fondo que empiezan a gestarse en nuestro país, con la mayor participación de sociedad civil, el movimiento estudiantil, los movimientos de las mujeres y por supuesto el movimiento indígena actual que no ha logrado unificarse.

Por lo anterior, es necesario, primero, que el gobierno de México cumpla con sus compromisos internacionales, concretamente el relacionado con el presente trabajo el Convenio 169 de la OIT, por ser éste un ordenamiento legal, aunque la consulta a los pueblos indios antes de legalizar y aceptar dichas normas, haya sido limitada. También es necesario establecer mecanismos de seguimiento que nos permitan conocer qué acciones en lo político, social, económico y cultural realizan los Estados nacionales hacia los pueblos indios. Segundo, se tendría que exigir necesariamente el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, que reconocen el derecho a la autonomía de los pueblos indios del país, respetando así la opinión de millones de personas expresada en la Consulta Nacional por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indios y por el fin de la guerra de exterminio.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BURGER, Julian, “La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, en Lydia van de Fliert (comp.), *Guía para pueblos indígenas*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997, pp. 101-128.
- BURGOA O., Ignacio, “Constitución, Estado de derecho y derecho a la rebelión”, en Melgar A., M.; *et al.* (cords.), *La rebelión en Chiapas y el derecho*, México, UNAM-III, 1994, pp. 15-36.
- BURGUETE, Araceli y Ruiz, Margarito, “Hacia una carta universal de derechos de los pueblos indígenas”, *Derechos indígenas en la actualidad*, México, UNAM-III.
- CHAMBERS, Ian, “El Convenio 169 de la OIT: avances y perspectivas”, en Gómez, M. (coord.), *Derecho indígena*, México, INI, 1997, pp. 123-141.
- CLAVERO, Bartolomé, *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, México, Siglo XXI, 1994.

- DAHL, Gray y Andrew Gray, “Los pueblos indígenas mantienen la declaración de la ONU intacta por segundo año”, *El mundo indígena 1996-1997*, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), 1997, pp. 321-349.
- GÓMEZ N., Marcelino, “Fundamentos teóricos y jurídicos del autodesarrollo indígena”, “México: el derecho al autodesarrollo indígena”, *Hacia el autodesarrollo indígena: un proceso en construcción*, San Cristóbal de las Casas, Universidad Nacional Autónoma de Chiapas, Facultad de Ciencias Sociales, 1999, pp. 40-170.
- GÓMEZ R., Magdalena, “Derecho indígena y constitucionalidad: el caso mexicano”, en Gómez, M. (coord.), *Derecho indígena*, México, INI, 1997, pp. 311-331.
- , *Derechos indígenas, lecturas comentadas del Convenio 169 de la OIT*, México, INI, 1995.
- GRAY, Andrew, “Los pueblos indígenas en las Naciones Unidas”, *El mundo indígena 1995-1996*, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), 1996, pp. 261-295.
- LÓPEZ B., Francisco, “Los derechos indígenas en México y el Convenio 169 de la OIT”, *Ojarasca*, junio-julio de 1994, pp. 43-46.
- LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto, *Nación y pueblos indios en el neoliberalismo*, México, Universidad Iberoamericana-plaza y Valdés, 1995.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, “El marco internacional del derecho indígena”, en Gómez M. (coord.), *Derecho indígena*, México, INI, 1997, pp. 43-64.
- TOMEI, Manuela, “pueblos indígenas, derechos y desarrollo. El Convenio número 169”, en L. Van de Fliert (comp.), *Guía para pueblos indígenas*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997, pp. 49-82.
- TOURAINÉ, Alain (prol.) en Le Bot, Ivon, *La guerra en tierras mayas. Comunidad, violencia y modernidad en Guatemala (1970-1992)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.