

**EL DERECHO INDÍGENA
EN EL MARCO DE LA NEGOCIACIÓN
DEL EJÉRCITO ZAPATISTA
DE LIBERACIÓN NACIONAL
Y EL GOBIERNO FEDERAL MEXICANO**

María Magdalena GÓMEZ RIVERA

Presentación

Introducción

La Mesa Cultura y Derecho Indígena: EZLN y el Gobierno Federal

Implicaciones y perspectivas de los acuerdos de San Andrés

Presentación

En este trabajo, pretendo esbozar una caracterización de la respuesta jurídica del Estado Mexicano ante las demandas en materia de Derecho Indígena como contexto para ofrecer una primera aproximación a la temática y acuerdos de la Mesa de Derecho y Cultura Indígena en Chiapas, realizada en el marco de la negociación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional -EZLN- y el Gobierno Federal.

Con la instalación de esta mesa, se abrió una nueva etapa en el complejo proceso hacia el orden jurídico de la diversidad. Esta experiencia, inédita en más de un sentido, será analizada desde el punto de vista jurídico, sin eludir ciertas precisiones políticas; nos adentraremos en el contenido de los debates y posiciones, dejando para otros espacios el análisis de la estrategia política de las partes en el diálogo¹.

Introducción

Uno de los temas que causa controversia entre los constitucionalistas es el de la naturaleza colectiva de los derechos de los Pueblos Indígenas, dimensión que no puede incluirse en los derechos individuales. Todavía hay quienes plantean que bastaría que se aplicara la Constitución, sin reformarse, para que las demandas indígenas se cumplieran.

A estas alturas podemos preguntarnos: ¿por qué hablar de derechos individuales y distinguirlos así de los derechos colectivos?

1 Esta negociación tiene base jurídica en la Ley para el Diálogo y la Conciliación expedida por el Congreso de la Unión en marzo de 1995. Por acuerdo de las partes se definió una agenda para abordar las causas que dieron origen al conflicto armado y definieron los temas relacionados con Derecho y Cultura Indígena, Democracia y Justicia, Bienestar y Desarrollo, Mujer Indígena, Reconciliación y Distensión. Cada tema se abordará de manera sucesiva en las Mesas correspondientes.

¿No bastan los primeros, universales, para incluir a los segundos? Sigamos cuestionando. Existiendo hoy en día consenso sobre los derechos humanos universales, ¿se da la misma situación en torno al llamado derecho colectivo, al derecho indígena? Como sabemos, éste se refiere a aquellos derechos cuyo reconocimiento y ejercicio es necesario para garantizar la existencia misma de los Pueblos Indígenas. Entre ellos, es fundamental su reconocimiento como sujetos de derecho con autonomía en los territorios que ocupan, a fin de ejercer control político y decidir sus asuntos fundamentales de acuerdo con su cultura y bajo una reglas pactadas en el marco del Estado Nacional.

Para 1989, el Estado Mexicano había perdido su carácter de vanguardia indigenista en América Latina. Contando con la tercera parte de la población indígena en esta región, se mantenía sin expresiones jurídicas de reconocimiento explícito a su conformación pluricultural. El titular del Ejecutivo se comprometió a promover una reforma constitucional al instalar la Comisión de Justicia para los Pueblos Indígenas el 7 de abril de ese año. Así se inició un proceso que culminó casi tres años después con la inclusión de los Pueblos Indígenas en la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, mediante una adición al artículo cuarto constitucional, formalizada el 28 de enero de 1992. Previamente, nuestro país ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en 1990. Teníamos así, a partir de 1991, año en que inició su vigencia este Convenio, un programa jurídico que, conforme al art. 133 constitucional, "será ley suprema de toda la Unión".

Actualmente existe consenso en torno a la insuficiencia del marco jurídico constitucional vigente. El texto del párrafo primero del artículo cuarto, si bien reconoce el carácter pluricultural de la Nación Mexicana, relega y delega en la "ley" la protección y promoción del "desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social", con lo cual le quita fuerza a unos derechos que requerirían reconocimiento directo en la Constitución. Por otra parte, el enunciado de derechos omite los derechos políticos y los relativos al sistema interno de regulación de conflictos, entre otros. Por ello, en distin-

tos espacios se han elaborado nuevas propuestas de reformas constitucionales, las cuales fueron discutidas en la mesa de San Andrés Larraínzar, Chiapas, sede de la negociación entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Gobierno Federal².

Mesa de Derecho y Cultura indígena: EZLN y Gobierno Federal

En el proceso de negociación se llegó al acuerdo de abordar las causas que dieron origen al conflicto armado en Chiapas a través de una serie de Mesas. Para la primera de ellas, relativa a Derecho y Cultural Indígena, las partes definieron un procedimiento y una agenda. Acordaron que tendrían libertad para nombrar asesores, que se desarrollaría en tres fases y, en cuanto a la agenda, se dividió el tema en seis grupos: comunidad y autonomía, garantías de justicia, participación y representación política, mujeres, acceso a medios de comunicación y promoción y desarrollo de la cultura indígena.

Los invitados y asesores del zapatismo representaron a una buena parte del movimiento indígena nacional, mientras que en los del gobierno, en la primera fase, prevaleció el criterio de que éstos fueran esencialmente chiapanecos y que, en lo posible, no estuvieran ligados a organizaciones corporativas o ligadas al caciquismo. Fue evidente, por ejemplo, que se invitó a los expulsados y no a los expulsadores, lo que sin duda evitó confrontaciones e incluso permitió que se estableciera comunicación. La integración de los grupos mostraba una apuesta política de las partes, la del EZLN por otorgar al diálogo rango nacional y la del gobierno federal por reducirlo a Chiapas.

2 La Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas, a través de su consejo consultivo, elaboró una propuesta de reforma a los artículos 4 y 115, para otorgar el reconocimiento constitucional a la comunidad. Por su parte, la Asamblea Nacional Indígena postula la creación de regiones autónomas, mediante reforma constitucional a los artículos 4, 73 y 115.

A) Primera fase: 17 al 22 de octubre de 1995

La primera fase, simbolizó un punto de encuentro del movimiento indígena a nivel nacional, la puesta en blanco y negro de un diagnóstico y unas demandas que son históricas y a la vez vigentes. La representación del EZLN, invitados y asesores, coincidieron en aspectos importantes con los de la representación del Gobierno Federal, la cual aceptó las síntesis indicativas que anunciaban compromisos para el futuro inmediato. Destacan, entre ellos, la necesidad de reconocer autonomía a los Pueblos Indígenas como el camino para iniciar una nueva relación con el Estado, mejorar la administración de justicia para los indígenas en diversos aspectos (sanción a la discriminación, traductores, formación de abogados indígenas, redistribución judicial, etc.), realizar reformas que permitan a los Pueblos Indígenas el ejercicio de derechos políticos y su participación en los diversos niveles y ámbitos de gobierno (redistribución electoral, reconocimiento de elecciones por usos y costumbres, entre otros), que se otorguen garantías de acceso a los medios de comunicación y disposición de medios propios para promover el desarrollo de la cultura en sus diversos aspectos. Un punto central de divergencia se presentó en relación al rechazo de la Delegación del Gobierno Federal a la demanda de reforma al artículo 27 constitucional, presentada por asesores e invitados del EZLN.

B) Una propuesta de agenda para la segunda fase

El Instituto Nacional Indigenista presentó a la representación del Gobierno Federal un proyecto de oferta frente a las demandas y convergencias de la primera fase, conforme a los temas relativos a los Pueblos Indígenas y la reforma del Estado, el Derecho a la Autonomía, Comunidad, Municipio y formas de representación política, Garantías de Acceso a la Justicia y Derechos Culturales. Lo incluimos en este trabajo por considerar que refleja una sistematización de los consensos alcanzados en la primera fase, que requerían precisión en la segunda. Este documento fue difundido en la prensa y señalaba:

a) Los Pueblos Indígenas ante la reforma del Estado

1. Se sugiere la propuesta de incluir en la agenda del diálogo nacional -promovido por los Partidos Políticos y la Secretaría de Gobernación- los derechos de los Pueblos Indígenas.

2. Elaborar una propuesta de Política de Estado hacia los Pueblos Indígenas. En ese sentido, se definiría la pertinencia de mantener instancias gubernamentales responsables (federal y estatales) así como la participación y facultades de los Pueblos Indígenas en dichos espacios.

b) El derecho a la autonomía: rango constitucional

Redactar una nueva versión del párrafo primero del artículo cuarto constitucional donde, después de la declaración que ya contiene "La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus Pueblos Indígenas", se indique que "Se reconoce la autonomía de los Pueblos Indígenas en el marco del Estado Nacional con el objeto de garantizar el ejercicio, en los territorios que actualmente ocupan, de sus formas de organización social y política, el acceso al uso y disfrute de los recursos naturales, sus sistemas normativos y procedimientos de regulación y sanción en tanto no atenten contra derechos fundamentales, en particular los de las mujeres y, en general, para promover el desarrollo de los diversos componentes de su identidad y patrimonio cultural. Asimismo, se reconoce el derecho de estos pueblos a participar en los distintos niveles de representación política y de gobierno y se garantizará su efectivo acceso a la jurisdicción del Estado".

c) Comunidad, municipio y formas de representación política

1. Reformar el artículo 115 constitucional para incluir:

- El reconocimiento a la comunidad como la base de la organización política del municipio en un marco de autonomía,
- la integración del gobierno municipal o ayuntamiento a partir de la participación de las comunidades,

- los municipios con 30% o más de población indígena y los que tengan comunidades con más del 70% de población indígena, recibirán una cuota compensatoria de recursos públicos para abatir el rezago y la marginación,
- en cuanto a las funciones del municipio se modificarían para incluir aquéllas que garanticen el ejercicio de la autonomía a los Pueblos Indígenas mediante la definición de competencias exclusivas y/o concurrentes,
- establecer la posibilidad de coordinación en diversos aspectos entre dos o más comunidades y/o dos o más municipios rurales,
- para el procedimiento de remunicipalización previsto en las constituciones estatales se daría prioridad a los Pueblos Indígenas que soliciten dividir o compactar municipios a fin de que la autonomía indígena corresponda a su espacio territorial,
- de reformarse el 115 constitucional, las leyes orgánicas municipales serían modificadas.

2. Respecto al reconocimiento a los derechos políticos de los Pueblos Indígenas:

- habría que pensar en una adición al artículo 41 constitucional de manera que los Pueblos Indígenas puedan participar en los procesos electorales bajo fórmulas independientes de los partidos políticos,
- se procedería a la redistribución electoral para buscar su coincidencia con los centros de concentración poblacional indígena a fin de garantizar la representación de estos pueblos en el municipio, congreso local y en el de la Unión,
- se promoverían reformas en materia electoral, federal y estatal para garantizar la efectiva participación y vigilancia de los Pueblos Indígenas en dicho proceso, condiciones de di-

fusión en lengua indígena (oral y escrita) y ubicación de las casillas en lugares adecuados. Modificación de los plazos de gobierno definidos por los indígenas.

3. Sería conveniente pensar en un nuevo texto para la fracción XXVIII del artículo 73 constitucional (que fue derogada) donde se establezca la concurrencia del gobierno federal, entidades y municipios, para expedir leyes relativas a Pueblos Indígenas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

d) Garantías de Justicia a los Indígenas

De reformarse el artículo cuarto constitucional, se atendería a una de las demandas que dan contenido a la autonomía. Esto es, la posibilidad de que se reconozca el sistema de regulación y sanción que han venido aplicando los Pueblos Indígenas. Reconocimiento que, por lo demás, tendría sus límites en el respeto a los derechos fundamentales, en especial a los de la mujer.

De ser el caso, la siguiente etapa consistiría en precisar los ámbitos materiales y espaciales de la jurisdicción reconocida a los Pueblos Indígenas:

1. Se precisaría si la capacidad jurisdiccional de los pueblos se refiere a todas aquellas situaciones que se presenten en el territorio ocupado por ellos, independientemente de que en ellas participen indígenas y/o no indígenas, o bien si en algunas situaciones se requiere establece la "opción de jurisdicción" para que se defina quién atiende tal o cual situación o conflicto.

2. Habría que revisar la estructura actual del poder judicial: jurisdicción y competencias, analizar las facultades y organización propuestas en la Ley Orgánica del Poder Judicial para otorgar capacidad jurisdiccional a las comunidades, justicia de paz menor o primera instancia.

3. Proponer la reordenación de distritos judiciales para acercarlos crecientemente a las comunidades.

4. Establecer juzgados itinerantes, a fin de promover la participación directa de las autoridades indígenas en la valoración de los hechos que se están juzgando.

5. Regulación en las entidades para dar preferencia a sanciones distintas a la cárcel, como establece el Convenio 169 de la OIT, siempre y cuando la comunidad de referencia lo acepte en cada caso.

6. Reforma en materia penal a nivel federal y local para constituir como delito la discriminación y establecer que se persiga de oficio.

e) Derechos Culturales

Es importante asumir que el ejercicio de la cultura dentro de los Pueblos Indígenas es decisión de ellos, en especial si se reconoce la autonomía (*i.e.* el respeto a su libre determinación). Sin embargo, entendiendo que la autonomía se ejerce en el marco del Estado Nacional y que el mismo tiene obligación de establecer una política compensatoria, habría que proponer, con el apoyo de diversas reformas legales y de diversos programas, entre otras, las siguientes:

1. El uso oficial de sus lenguas;

2. creación de espacios que promuevan la recuperación y fortalecimiento de las lenguas indígenas;

3. reformas a la educación básica, en especial a los libros de texto gratuito, para promover la educación intercultural. Todo mexicano debería formarse con una concepción de nuestra identidad pluricultural;

4. reforma radical al sistema y concepción de la educación indígena, tanto en sus contenidos como en su educación e incluso en materia laboral los maestros (sus plazas) lo deben ser de la comunidad;

5. garantizar su acceso a los diversos niveles de educación, mediante un sistema nacional de becas para estudiantes indígenas por ejemplo;

6. acceso al uso y disfrute de las diversas formas de patrimonio cultural y arqueológico;

7. reformas legales para que los medios masivos de comunicación contribuyan a promover el respeto y valoración de las culturas de los Pueblos Indígenas, como parte fundamental de nuestra identidad nacional;

8. garantizar el acceso directo de los Pueblos Indígenas a medios propios de comunicación y difusión;

Este conjunto de propuestas no fueron discutidas en la segunda fase de la Mesa de San Andrés³, sin embargo, forman parte de un contexto más amplio de análisis sobre derecho indígena y fueron retomados en la tercera fase o plenaria resolutive.

C) Segunda fase: 13 al 19 de noviembre de 1995

Los consensos de la primera fase, lejos de consolidarse, fueron disminuidos, se impuso la lógica de la imprecisión de propuestas nacionales de reforma constitucional. Los aspectos centrales que se mantuvieron, "las ventanitas o respiraderos" -como suelen decir los indígenas a los espacios que han utilizado para su persistencia- fueron logrados por la presión de los asesores de EZLN.

A fin de contribuir a la sistematización de esta fase, expondré algunas reflexiones sobre los principales puntos de divergencia.

a) Acerca del Uso de Conceptos en la estrategia de negociación

Sabemos el exiguo contenido que hoy tiene el derecho indígena en nuestro país, no por exiguo es menos derecho que cualquier derecho. Así pues, las partes en la mesa de San Andrés no necesitarían acordar que su punto de partida son los derechos que ya

3 El Instituto Nacional Indigenista tuvo una participación directa y activa en la primera fase, a la segunda no asistió como resultado de ciertas divergencias con la Delegación Gubernamental.