

# LA OTRA VOZ. MEDITACIONES SOBRE EL INDIGENISMO EN MÉXICO Y EL CONSTITUCIONALISMO OAXAQUEÑO

Mario CRUZ MARTÍNEZ

Una sociedad se define no sólo por su actitud ante el futuro sino frente al pasado: sus recuerdos no son menos reveladores que sus proyectos.

Octavio PAZ

SUMARIO: I. *Aproximaciones*. II. *La reinención de México*. III. *La creación de México*. IV. *La huella indígena*. V. *La aldea global*. VI. *El constitucionalismo indígena*. VII. *Reflexiones finales*. VIII. *Epílogo: sobre el constitucionalismo local*.

## I. APROXIMACIONES

América Latina presenta una imagen proteica. Desde la creación de la idea de América hasta nuestros días han transcurrido varios siglos. En este nuevo siglo el hombre latinoamericano se cuestiona acerca de su presente. Sin embargo, al buscar el horizonte encuentra el pasado. Ésta es la gran paradoja. No podemos marchar hacia adelante si aún no comprendemos nuestra esencia histórica. Buscamos en el tiempo una respuesta y no la encontramos; Baudelaire se cuestionaba: si he vivido mil años en un minuto, ¿qué edad tengo? A esta interrogante nos enfrentamos los pueblos latinoamericanos, ¿cuántos años tiene América Latina? No se puede medir la experiencia de los pueblos en función de los años, sino en la capacidad de asumir las diferentes conciencias históricas en un proyecto de nación más o menos determinado.<sup>1</sup>

1 Consideramos con Ernest Gellner que: “un grupo humano se constituye como nación

Después de la ola neoliberal y sus vicisitudes en el continente, diversos temas se han presentado con singular energía. Ha sido necesaria la discusión y la introspección colectiva. Pero el abanico de dudas se ha tornado incierto. Hay algunos temas que son muestra del snobismo político y otros son hijos de las necesidades de nuestro tiempo. Desde el auge del modelo democrático en los países latinoamericanos se ha podido discutir con libertad sobre las principales heridas que hay que sanar, o al menos, qué alternativas edificar para encontrar un modelo político y económico que restaure la perspectiva de nación, y más aún que permita el reconocimiento de sí misma.

Los hombres habitamos en una memoria. Somos lo que recordamos. ¿Cuál es la forma en que nos reconocemos los ciudadanos mexicanos? Uno de los problemas más complejos de la denominada “unidad nacional”, consiste en la no aceptación de las diferentes “unidades nacionales”. Éste es uno de los grandes mitos de la historia de México, el pensar que la unidad nacional se consolida en un solo proyecto. Simplificando, podemos decir que en México existen dos niveles de reconocimiento de la unidad nacional. Uno, el explícito, ubica a nuestra nación como un país moderno, con todos los elementos suficientes para enfrentar los cambios económicos y políticos. Para esta concepción, el hilo preponderante para hallar las respuestas es el de la historia de México como nación independiente. Lo demás es folcklor o simplemente que “alguien” estuvo antes que nosotros; mera arqueología al servicio de los eruditos y académicos. De esta manera, es lo mismo indio que campesino, indígena que aborigen. Podemos ir más allá en nuestras reflexiones. Enrique Florescano nos presenta su visión aguda en la siguientes líneas: “el conquistador en su afán por legitimar la apropiación del suelo y la dominación política, ignoró los valores de la antigua civilización mesoamericana y propagó la imagen de un indio vicioso, reacio al trabajo, apático a los estímulos externos e ignorante. La ideología de la dominación asumió como tesis que los escasos progresos de los indios eran obra de la acción civilizadora de

cuando sus miembros se reconocen mutua y firmemente ciertos deberes y derechos en virtud de su común calidad de miembros. Es ese reconocimiento del prójimo como individuo de su clase lo que los convierte en nación... no los demás atributos comunes, cualesquiera que puedan ser”; *cit.* en Florescano, Enrique, *Etnia, estado y nación*, México, Taurus, 2001, p. 15.

España”.<sup>2</sup> De tal suerte, que la cultura indígena puede ser considerada como un lastre de nuestra cultura e historia.

El otro nivel, el subconsciente o latente, mira a México como un país sumido en una lucha constante con sus demonios y se mira en el espejo de su cultura, donde aparece algunas veces clara, otras veces como líneas intermitentes, todo el pasado prehispánico y su influencia en México. En esta perspectiva encontramos la presencia del México profundo, del México que sufre marginación y no encuentra el camino de su reivindicación histórica y política.

En el pensamiento contemporáneo la cuestión de los pueblos indígenas se ha inscrito en el segundo nivel. Esporádicamente el México moderno ha reconocido la problemática indígena. Sin embargo, el reclamo indígena se encuentra presente, a pesar de que su presencia sea subterránea.<sup>3</sup> Las grandes necesidades de las etnias indígenas nos remiten forzosamente al replanteamiento de las condiciones de la estructura política, económica y jurídica del estado. Además, como señala atinadamente Fernando Benítez, “somos culpables de la gran miseria de los campesinos”.<sup>4</sup>

Si queremos hurgar con mayor detenimiento en este fenómeno, necesitamos excavar en las raíces de nuestra identidad. Existe la idea de que los mexicanos poseemos una personalidad dual; la que presentamos frente al exterior y la que se encuentra latente en nuestra identidad. Por ello Octavio Paz señaló que existe un *laberinto de la soledad* y en esta dinámica, la personalidad mexicana es compleja y contradictoria. Pretendemos olvidar nuestro referente histórico y luchamos por señalar nuestra calidad de hombres occidentales y modernos. Sin embargo, en los últimos años y especialmente después de la década de los 90, la sofisticación de la tecnología y la revolución científica lograron establecer nuevos mecanismos de comunicación y nuevos patrones culturales. Asistimos a la renovación de la *globalización*.<sup>5</sup> Las naciones de todo el orbe pudieron observar la actuación de los demás actores de la escena internacional, sin

2 Florescano, Enrique, *op. cit.*, p. 157.

3 “Los españoles encontraron en México no sólo una geografía sino una historia”, Paz, Octavio, *Convergencias*, 2a. reimpr., México, Seix Barral, 1992, p. 10.

4 Benítez, Fernando, “Democracia indígena”, *Nexos*, núm. 280, abril de 2001, p. 52.

5 Es necesario recordar que en la Edad Media encontramos diversas prácticas comerciales que permitían mantener relaciones globales o supranacionales. Más aún, en el Imperio romano encontramos un referente importante de poder político supranacional, que obligaba a establecer relaciones jurídicas entre ciudadanos de diversas naciones, fundamentalmente a través del *ius gentium*.

ningún tipo de prejuicio. Es más, al conocer otras experiencias logramos participar en el debate de los grandes problemas de la agenda mundial. Así, por ejemplo, el famoso mito de la soberanía es considerado desde una perspectiva más abierta, y evitando de esta manera, la autarquía dictatorial y la irresponsabilidad mundial.

En este nuevo panorama, los hombres del mundo hemos podido compartir experiencias o bien conocer el rostro de otras naciones con mayor nitidez. Pero, si bien es cierto que hemos avizorado múltiples aspectos positivos de otras regiones, también hemos descubierto heridas comunes. El fundamentalismo y el nacionalismo han sido marcas indelebles de muchas naciones. El desdén por lo diferente ha permeado el espíritu humano. De esta manera, hemos asistido a matanzas étnicas o problemas religiosos. Acteal, Yugoslavia, etcétera, son muestras palpables del carácter ambiguo del hombre. Cuando más queremos unirnos, encontramos nuestra búsqueda esquizofrénica de identidad nacional, o el llamado “nacionalismo”.

Por otra parte, México, al igual que otras regiones del orbe, se debate en el dilema de la aldea y la vida global. Mientras se busca afianzar la posición en el contexto internacional, surgen los grandes reclamos internos. La cuestión indígena es uno de ellos. El movimiento armado del EZLN impulsó de forma determinante la discusión de los grandes pendientes en materia de pueblos indígenas y nos obligó a dejar la perplejidad para encontrar un verdadero reconocimiento jurídico del fenómeno indígena.

Si bien, la caja de pandora está abierta, se deben encontrar las soluciones. Hablar de indígena es sinónimo de pobreza y desprotección jurídica. Miles de ellos buscan con ahínco la salida de sus comunidades y pasan a ampliar el número de personas que buscan empleo en grandes ciudades y centros productivos. Pasan a engrosar los cinturones de miseria, que después se convierten en focos y caldos de cultivo de delincuencia, desnutrición, analfabetismo, contaminación, etcétera; por ello, pesimismo<sup>6</sup> y optimismo han sido las coordenadas en los cuales se ha analizado el problema indígena. El pesimismo alude a la falta de derechos

6 Así por ejemplo, Viviane Forrester señala que “vivimos en medio de una falacia descomunal: un mundo desaparecido que nos empeñamos en no reconocer como tal y que se pretende perpetuar mediante políticas artificiales”, Forrester, Viviane, *El horror económico*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 9.

de los indígenas y la pobreza institucional<sup>7</sup> para hacer frente a la problemática. El optimismo busca encontrar alternativas para enfrentar la cuestión indígena y fundamentalmente, encontrar los mecanismos suficientes que propicien una vida más completa e íntegra a las comunidades indígenas. En esta actividad, intervienen una serie de elementos; por ejemplo, buscar las experiencias de otras naciones latinoamericanas y la manera en que han enfrentado la difícil temática indígena.

Nuestra perspectiva es optimista. La cultura indígena comienza a ser vista como un elemento determinante en la integración de un auténtico proyecto de nación para enfrentar los embates de la globalización y en un punto de partida indispensable para realizar un ejercicio de introspección política y reconocimiento cultural.

Sin embargo, México posee diversos modelos normativos que regulan la cuestión indígena. La Constitución de Oaxaca brinda una interesante regulación en dicha materia y representa el primer modelo normativo que regula a los pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, consideramos pertinente hacer una reflexión general sobre el tema indígena. De esta manera pretendemos contextualizar nuestro objeto de estudio y también reflexionar sobre uno de los aspectos que constituyen parte de nuestra esencia. Si bien es cierto, que las aristas de este tema son huidizas y complejas, buscamos encontrar ciertos elementos que nos permitan valorar en su justa dimensión el aspecto de la cultura indígena y su respectivo sistema normativo. Debemos confesar que nuestro interés no se refiere a la búsqueda de recetas o fórmulas para solucionar la polivalente problemática indígena. Más bien, buscamos enriquecer el campo de las ideas y fundamentalmente difundir las normas jurídicas oaxaqueñas en materia indígena. Finalmente, la problemática indígena mexicana comparte vasos comunicantes con la realidad de otros países de Latinoamérica. De esta

7 Joel Aquino, zapoteco de Yalálag, del estado de Oaxaca señala que: “en cuanto al asunto de la autodeterminación comunitaria, el gobierno la rechaza porque ha captado que se trata precisamente de golpear los puntos centrales de este orden jurídico que está expresado en la Constitución y en las Constituciones locales, que es la causa en parte de la subordinación y sometimiento en que viven millares y millares de indígenas; en el caso de Oaxaca el gobierno ha fracasado, su política social ha fracasado: cómo se explican que millares de mixtecos y zapotecos se van hacia el lado americano a buscar lo que en México se les niega”, Gómez, Magdalena, *Derecho indígena* (seminario internacional realizado en el Auditorio “Fray Bernardino de Sahagún” del Museo Nacional de Antropología e Historia en la ciudad de México del 26 al 30 de mayo de 1997, México, INI-AMNU, 1997, p. 28.

manera, nuestra reflexión no busca tan solo la reflexión de la “aldea mexicana” sino de toda el conglomerado americano.

## II. LA REINVENCIÓN DE MÉXICO

El fenómeno indígena contemporáneo en México tiene raíces muy profundas en el pasado mexicano, y más aún, en el itinerario histórico de Mesoamérica y más tarde de América Latina. En la época precolombina, la sociedad indígena se conformaba por una pirámide social en donde confluían los poderes terrenales con los religiosos. El maíz era la representación del legado de los dioses, que habían confiado a los hombres para su sustento y para garantizar la reanudación cíclica de la vida.<sup>8</sup>

El descubrimiento del nuevo mundo trajo consigo el replanteamiento de la geografía universal.<sup>9</sup> El mundo no se agotaba en las tierras conocidas, sino que se extendía a tierras inimaginables por la mente humana. Por ello, se afianzó lo que según las palabras de Edmundo O’Gorman fue “el universalismo de la cultura de occidente”.<sup>10</sup> Asombro y escepticismo fueron las marcas de nacimiento del nuevo mundo. Sin embargo,

8 “En el sustrato de aquel orden había un contrato implícito: los dioses habían derramado su sangre para alimentar a los hombres y los hombres devolvían sangre y ofrendas para alimentar a los dioses. La sociedad se estructuraba a imagen del orden cósmico, cuya continuidad era garantizada por el *Tlatoani*”, Campos, Julieta, *¿Qué hacemos con los pobres? (la reiterada querrela por la nación)*, 3a. reimpr., México, Aguilar, 1996, p. 91.

9 “En la dialéctica del universo de las ideas reconocemos ahora que, por obra del encuentro entre el antiguo y nuevo mundo, se abrió el camino para la más cabal toma de conciencia de lo que es la tierra entera habitada por los hombres”, León Portilla, Miguel, “Encuentro de dos mundos”, *Cuadernos Americanos (Nueva Época)*, México, núm. 11, septiembre-octubre de 1987, p. 190.

10 O’Gorman, Edmundo, *La invención de América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1958, 132 pp. De acuerdo con el autor existen diversas premisas que deben considerarse para comprender el fenómeno histórico de América, ya que por ejemplo, en aquella época encontramos la “vigencia del sistema geocéntrico del universo. La tierra, inmóvil y esférica, ocupa el centro del gran globo cósmico” (p. 21), además que “la tierra no se concibe como domicilio natural del hombre: en ella se aloja, ocupando principalmente el hemisferio norte, una porción de la superficie, la ecumene, descubierta por las aguas, es decir, hablando con propiedad, el mundo conocido, habitable y habituado, cuyos linderos geográficos se postulan teóricamente como los de una gigantesca isla, pero que no se conocen de hecho” (p. 21).

el aspecto más notable es el acercamiento de dos culturas en términos llanos que permitió el contraste de dos cosmogonías.

De esta manera, el mundo asiste a la construcción final del mundo pero también a la creación de una nueva idea o filosofía del hombre. El nuevo mundo es además de una nueva geografía, una nueva idea en el ideario del hombre.<sup>11</sup> Además es notable la huella histórica y el sentimiento generalizado de frustración que se impregnó en el ambiente americano.<sup>12</sup>

En este orden de ideas, son pertinentes las palabras de Enrique Florescano:

quizás el efecto más catastrófico de ese choque traumático fue la negación de lo que realmente hemos sido como pueblo: una sociedad tejida por hilos nacidos en culturas diferentes, un país con una experiencia colonial que marcó decisivamente la formación del ser nacional, una mezcla integrada por un legado nativo y una herencia occidental. En lugar de reconocer la realidad híbrida que habita los diversos ámbitos de la sociedad desde el siglo XVI, unos sectores se empeñaron en asumirse indígenas, otros renegaron de esa herencia y se identificaron con el legado occidental, y otros más se reconocieron su ser mestizo, pero en una forma restringida, que no incluía la plena aceptación de los otros sectores sociales.<sup>13</sup>

Es así que consideramos que el descubrimiento de América sea retomado como un punto de partida de nuestra esencia latinoamericana y siguiendo las reflexiones de Silvio Zavala permita “proponer una reflexión acerca del medio milenio americano en un ambiente de libertad de pensamiento y de expresión”, además de “inspirar la confianza de que po-

11 “El hallazgo del nuevo mundo despertó explicables inquietudes entre los hombres de letras. En su *Historia de las Indias* escribía Gómara que el mayor hecho después de la creación del mundo, con la excepción de la encaranación y muerte del que lo creó, era el descubrimiento de estas partes”, Zavala, Silvio, *Filosofía de la Conquista*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1977, p. 17.

12 “Un trauma se encuentra en el origen de la relación entre México y España: el hecho de la Conquista. Que terrible conocimiento: el del instante mismo de nuestra gestación, con todas sus ternuras y crueldades contradictorias; qué intensa conciencia: la de la hora en que fuimos creados, hijos de madre sin nombre, anónimos nosotros mismos pero conocedores del nombre de nuestro terrible padre; qué magnífico dolor: nacer sabiendo cuánto debió morir para darnos el ser: el esplendor de las antiguas civilizaciones indígenas”, Fuentes, Carlos, *Cervantes o crítica de la lectura*, México, Obras de Carlos Fuentes, Joaquín Mortiz, 1998, p. 9.

13 Florescano, Enrique, *op. cit.*, p. 19.

demos ir hacia los demás integrantes de Iberoamérica y del mundo en actitud mutuamente respetuosa, comprensiva y creadora”.<sup>14</sup>

### III. LA CREACIÓN DE MÉXICO

La historia de México está compuesta por claro-oscuros. Desde la época prehispánica, la imagen de México ha sido difusa. Precisamente, la época colonial se presenta a los ojos de los mexicanos contemporáneos como una “región oscura” y ambigua. Fundamentalmente, por el resabio de opresión que sufrieron los mexicanos por parte de los conquistadores. Sin embargo, es notable la importancia que tiene dicho periodo histórico para comprender la evolución histórica de México.

1810 es un año significativo por la búsqueda de un nuevo pacto político con la Corona española. En la lucha armada los bandos beligerantes buscaron la implantación de su ideario y fe. Algunos eran partícipes de un respeto irrestricto a España, y los otros por la lucha de una independencia más o menos patriótica. En este contexto sería prudente preguntarnos, ¿qué sucedía con los indígenas? Sabían que un grupo de criollos buscaban la subordinación de la monarquía o su desprendimiento de ella. Al parecer, la historia oficial pretende darnos una solución parcial: los mexicanos se unieron bajo el ideal de independencia y articularon su fuerza de manera decidida. Pero, cuál fue la realidad: efectivamente, los liberales pretendieron crear una “nación” y en este tenor declararon a los indios ciudadanos libres y con iguales derechos frente al estado que el resto de los mexicanos. De acuerdo a Gonzalo Aguirre Beltrán, “los indios no fueron consultados y por supuesto rechazaron una igualdad ante la ley que rompía la cohesión comunal al propalar la propiedad privada y la individuación de la persona, el individualismo”.<sup>15</sup>

Por otra parte, a diferencia de Europa, América Latina no posee el cosmopolitismo que permita asimilar el diálogo entre diversas culturas. Nuestra tradición ha sido de constante pugna con el exterior. Ésta es la paradoja. El pasado de Latinoamérica es pródigo en experiencias culturales, pero el reconocimiento ha sido escaso o notoriamente ausente. En

14 Zavala, Silvio, “El nuevo mundo”, *Cuadernos Americanos (Nueva Época)*, México, núm. 11, septiembre-octubre de 1988, p. 145.

15 Aguirre Beltrán, Gonzalo, “Otra vez los indios”, *Nexos*, núm. 280, abril de 2001, p. 46.

este contexto es importante subrayar un aspecto vital: no existen sociedades puras, al menos en los últimos tiempos, por este motivo es necesario señalar la importancia de las sociedades pluriculturales. Esto es, aquellas sociedades que aceptan el diálogo con otras entidades sociales.

En este contexto es dable realizar algunas aseveraciones respecto a la regulación jurídica. La norma jurídica busca otorgar certeza y seguridad jurídica. Si bien es cierto que la igualdad jurídica sea más bien una finalidad y no una realidad. Pero, las diferentes “realidades” necesitan un orden. No confundamos la realidad legal con la realidad real. Posiblemente la Constitución política brinda una realidad abstracta de cómo *debe ser* un orden social determinado, mas no necesariamente esto *es*.

Sin embargo, a nuestro parecer, el debate de fondo se refiere a la efectividad del Estado-nación en un orden social determinado. Efectivamente, en los últimos años, el debate sobre las culturas indígenas y el Estado-nación ha cobrado singular importancia. Las razones de este hecho son múltiples y complejas. Desde los movimientos revolucionarios hasta el reconocimiento más acendrado del respeto a la diferencia, la discusión sobre la cultura indígena ha encontrado especial eco en la palestra académica y política.

Qué podemos decir de una figura del Estado-nación que ha establecido un tratamiento homogéneo para un país con diferentes culturas. Siguiendo a Guillermo Bonfil, consideramos que el reconocimiento del pluralismo étnico requiere mucho más que el respeto al sufragio. Se trata ante todo, de admitir que los pueblos indios de México son entidades políticas que deben ser reconocidas jurídicamente como integrantes del Estado nacional. Este reconocimiento es un paso inevitable en cualquier proyecto democrático, porque es un requisito para que los pueblos indios ejerzan el derecho a conducir sus propios asuntos internos y desarrollar su cultura propia.<sup>16</sup>

#### IV. LA HUELLA INDÍGENA

¿Existen indígenas en México? Dicho cuestionamiento resulta necesario para abordar la temática del indigenismo. En reiteradas ocasiones el tráfico de la sociedad nos impide reflexionar con transparencia respecto a las culturas indígenas. La otra voz de México se halla indiscutiblemente

16 Bonfil, Guillermo, “La pluralidad étnica”, *Nexos*, núm. 280, abril de 2001, p. 41. Un excelente reflexión sobre la pluralidad se encuentra en, Villoro, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, Reimpresión, México, UNAM-Paidós, 1999, 184 pp.

presente en la vida de este país. No tan solo las manifestaciones folklóricas, sino en todo el sincretismo que envuelve el ser mexicano. Además, siempre se considera el indigenismo en la parte sur de nuestro país. Veamos:

De acuerdo con los datos aportados por el INEGI, del censo de 2000, México se caracteriza por contar con una gran diversidad étnica y cultural. Efectivamente, se tienen identificados alrededor de 92 grupos autóctonos diferentes que conservan su lengua y sus costumbres, no obstante su paulatina integración a la población mestiza. Éste es un hecho notable, puesto que a pesar de la notable integración de los pueblos indígenas a la cultura mestiza, aún podemos identificar perfectamente a comunidades indígenas.

Tradicionalmente, los censos han identificado a la población indígena a través de la condición de habla de alguna lengua indígena, sin embargo, el censo de 2000 incluyó también una pregunta nueva relacionada con el sentido de pertenencia étnica, ampliando así el acervo informativo sobre este importante sector de la sociedad.

### 1. *Lengua indígena*

En nuestro país residen 6.3 millones de personas de 5 años y más que hablan alguna lengua indígena, lo que representa 7.3% de la población de dichas edades. Este monto supera en cerca de 1 millón de personas al registrado en 1990 y duplica al correspondiente de 1970. Si a esta población se le agregan 1.3 millones de niños de 0 a 4 años que viven en hogares cuyo jefe (a) habla alguna lengua, el tamaño de la población indígena asciende a 7.6 millones de personas.

Las entidades federativas con mayor presencia de población indígena son Yucatán y Oaxaca con niveles de poco más de 37% de su población residente en el grupo de edades de 5 años y más, seguidas de Chiapas con 26.8% y Quintana Roo con 22.9%. Aún cuando en el Distrito Federal y el estado de México esta proporción es de sólo 2.2% y 3.5%, respectivamente, en números absolutos representa un monto de población de cerca de 600 mil personas en ambas entidades.

La población hablante de lengua indígena se concentra en las localidades más pequeñas de la República mexicana. En la actualidad, 6 de cada 10 hablantes de lengua indígena residen en localidades rurales —de menos de 2,500 habitantes—, mientras únicamente 13 de cada 100 lo hace en

localidades de 100 mil y más habitantes. La mayoría de estos últimos forman parte de flujos migratorios que arribaron a las ciudades del país.

Un indicador que muestra el grado de integración que tiene la población indígena a la sociedad es el relativo al monolingüismo. Al respecto, los resultados de la encuesta indican que el 16.8% de la población hablante de alguna lengua indígena es monolingüe, es decir, no habla español, mientras que en 1990 era de 15.8 % y en 1970 de 27.6%. Es de hacer notar que 1 de cada 4 monolingües tiene entre 5 y 9 años y que una proporción similar tiene más de 50 años, lo cual refleja el esfuerzo, diferencia que debe realizarse para evitar su aislamiento social, económico y cultural.

Al interior de la población indígena, la proporción de monolingües es inferior al 20% en todas las entidades federativas; las excepciones son los estados de Chiapas y Guerrero, donde este indicador alcanza valores de 37.9% y 32.1%, respectivamente.

## 2. *Identidad étnica*

De acuerdo con el criterio de autoreconocimiento, alrededor de 5.3 millones de personas de 5 años y más se declaran indígenas, lo que representa el 6.1% de la población en estas edades, esto es, un porcentaje inferior al obtenido por el criterio relativo al habla. De los que se auto-identificaron como indígenas, únicamente el 79% habla alguna lengua indígena, mientras que el restante 21% no lo hace.

Resulta interesante destacar que el conjunto de personas que no se autorreconocen como indígenas, 2.5%, que equivale a 2 millones de personas, afirma hablar alguna lengua indígena, situación que puede en principio, estar asociada a factores de movilidad social o cultural.

## 3. *Oaxaca*

Según Cipriano Flores Cruz<sup>17</sup> Oaxaca tiene una población de 3 millones de habitantes; de ese universo, el total de la población oaxaqueña de 5 años

17 Por otra parte, del total en el país de los 5 millones 300 mil habitantes de lengua indígena (de la población de 5 años o más, según el criterio censal), la mayor concentración se observa en Oaxaca con 19% (1 millón 20 mil aproximadamente). Le siguen en forma descendente, Chiapas 13% (717 mil habitantes); Veracruz 11% (580 mil); Yucataán 9% (525 mil); Puebla 9% (503 mil); Hidalgo 6% (317 mil); Estado de México

y más (criterio utilizado en la estadística censal) son poco más de 2 millones 600 mil personas, de cuya cantidad un millón 19 mil hablan lengua indígena (40 %). De esta última cifra el 77%, o sea, 792 mil son bilingües (hablan también el español) y el 18% son monolingües. En cuanto a la población indígena oaxaqueña, tenemos que las entidades con mayor población monolingüe son Chiapas con 32% (229 mil de 715 mil), Guerrero con 28% (cerca de 87 mil indígenas de 300 mil aproximadamente); Durango con 20% (3 mil 700 de 19 mil aproximadamente) y Oaxaca, con 18% (192 mil 800 personas de un millón 20 mil aproximadamente), respectivamente.

## V. LA ALDEA GLOBAL

El siglo XXI vive marcado por el signo de la interdependencia. Por una parte los grandes flujos comerciales y por la otra, el fenómeno del respeto irrestricto de los derechos humanos. Paradójicamente, la llamada globalización puso el debate de los derechos indígenas en la discusión. De esta manera, consideramos pertinente referirnos, aunque brevemente, al marco internacional del derecho indígena,<sup>18</sup> y en especial al que se refiere a los derechos humanos.

Una fecha significativa para la salvaguarda de los derechos humanos la encontramos en la adopción de la *Declaración Internacional de los Derechos Humanos* por la Organización de las Naciones Unidas en 1948. Este documento representa la partida de nacimiento de los derechos humanos y sobre todo porque se redactó en una época de zozobra e incertidumbre de la humanidad. La Segunda Guerra Mundial abrió muchas heridas y dejó al descubierto muchos de los jinetes negros de la humanidad: odio, rencor, fundamentalismo y destrucción. El mundo volvió a renacer y necesitó un nuevo orden. Aunque la *Declaración* no tiene un carácter vinculatorio, ha representado un ideario en materia de derechos humanos que obliga a los países a ceñirse moralmente a sus directrices.

5% (312 mil) y Guerrero 5% (298 mil), Flores Cruz; Cipriano, ponencia en prensa.

18 Según Rodolfo Stavenhagen, en el marco internacional del derecho indígena contemporáneo se encuentran dos elementos: “el primero es el derecho internacional público y el segundo es el derecho de los derechos humanos”, Gómez Magdalena, *op. cit.*, p. 43.

Debido a la falta de obligatoriedad jurídica de la *Declaración*, la ONU emprendió una serie de trabajos para poder encontrar un instrumento adecuado para la defensa de los derechos humanos. En esta tesitura, en 1966 la Asamblea General adoptó dos convenios internacionales: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Dichos convenios entraron en vigor en 1976 al reunirse el mínimo de ratificaciones necesarias. Nuestro país los ratificó en 1981.

Por otra parte, existen otra serie de instrumentos jurídicos que han afianzado el sistema de defensa de los derechos humanos.<sup>19</sup> Vale la pena señalar la importancia para el derecho indígena de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada en 1965.

Otro organismo internacional que ha visualizado de manera importante la cuestión indígena es la Organización Internacional del Trabajo.<sup>20</sup> Si bien la OIT prepara sus estudios en relación con los problemas del trabajo, es necesario destacar que estos estudios que se han traducido en convenios y recomendaciones, han tocado otros aspectos importantes que se refieren directamente a las poblaciones indígenas.<sup>21</sup> Desde 1921, y fundamentalmente por la discusión de los derechos laborales de los indígenas, la OIT ha participado activamente en la concertación de diversas acciones.

Así, por ejemplo, la creación de la Comisión de Expertos en Trabajo Nativo (1926); la celebración de la Primer Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, llevada a cabo en la ciudad de Santiago, Chile en 1936, en donde se buscó que los países de América Latina presentarán un informe de la situación económica y social de los indígenas; la Segunda Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, ce-

19 Por ejemplo, las convenciones sobre los derechos de la mujer, en 1979; los derechos del niño, en 1989; la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo; el Estatuto de los Refugiados, de 1951, entre otros.

20 Para un panorama de la participación de la OIT en la discusión de los derechos indígenas, véase Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (ed.), *Análisis interdisciplinario del Convenio de la OIT (IX Jornadas Lascasianas)*, México, UNAM, 2000, 207 pp.

21 Un excelente análisis de la OIT y su participación en el debate indígena lo encontramos en, Stavenhagen, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, Colegio de México, 1988, pp. 140 y ss.

lebrada en la Habana, Cuba en 1939, donde se ratificó la pertinencia de evaluar la cuestión social de los indígenas; La Tercera Conferencia de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo, tuvo lugar en la ciudad de México en 1946 y tuvo como eje principal la creación de una subcomisión especial encargada del estudio de la situación indígena y de la Comisión de Expertos sobre los problemas Sociales de las Poblaciones Indígenas del Mundo, con la finalidad de analizar la perspectiva laboral y no la antropológica; en la ciudad de Montevideo, Uruguay, se llevó a cabo en 1949 la Cuarta Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT, donde se propuso que la Comisión de Expertos en Trabajo Indígena atendiera la capacitación, seguridad y asistencia social de los indígenas, y también para elaborar estudios monográficos por países sobre la distribución demográfica y ocupacional de los indígenas. Finalmente, en 1953 se publicó *Las poblaciones aborígenes. Condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones autóctonas de los países independientes*.<sup>22</sup>

Especial interés merece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que revisó el Convenio 107 de 1957. El Convenio 169 logró su aprobación en la Conferencia Internacional del Trabajo en su sesión número 76 del 27 de junio de 1989. La ratificación de Noruega fue registrada el 19 de junio de 1990, la de México el 5 de septiembre de 1990, y de conformidad con el artículo 38 del propio Convenio 169, entró en vigor 12 meses después de la fecha en que las ratificaciones de estos dos primeros fueron registradas por el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. El Convenio 169 de la OIT constituye el instrumento más importante en la definición de derechos indígenas en el marco del derecho internacional. Además de ser calificado como un instrumento de derechos humanos, no se le puede negar peso en ningún país bajo pretexto de soberanía nacional o falta de ratificación; de hecho, en muchos países, grupos indígenas y no indígenas se están apoyando en el Convenio sin referencia al de su ratificación o no.<sup>23</sup>

A pesar de este entramaje jurídico internacional, los pueblos indígenas no tienen garantizados sus derechos como colectividad. Se reitera una cuestión que se refiere a las inmensas lagunas jurídicas en la regulación

22 González Galván, Jorge Alberto, "Reconocimiento del derecho indígena en el Convenio 169", *Análisis interdisciplinario del Convenio de la OIT (IX Jornadas Lascasianas)*, México, UNAM, 2000, p. 82.

23 Chambers, Ian, "El Convenio 169 de la OIT: avances y perspectivas", *Derecho indígena*, México, INI-AMNU, 1997, pp. 123 y ss.

normativa de los derechos indígenas. Por ejemplo, en materia de administración de justicia, en cuestiones electorales, etcétera. Además, siguiendo a Arturo Warman, “la desigualdad y discriminación que afectan a los indígenas no tienen su origen en la leyes vigentes, mucho menos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Muchos de los hechos que los afrentan son ilegales o simplemente suceden al margen de la ley, con la omisión de las autoridades encargadas de aplicarlas”.<sup>24</sup> Efectivamente, las normas jurídicas en el sistema jurídico occidental establecen situación o presupuestos jurídicos. No encontramos en nuestro sistema una aplicación jurídica particular. Es por eso que es necesario no olvidar la serie de hechos que dan vida a las diferentes realidades jurídicas ya que “constituyen la base de los derechos pero también la información necesaria para configurar nuestro espacio y transfigurar nuestro tiempo”.<sup>25</sup>

## VI. EL CONSTITUCIONALISMO INDÍGENA

Desde el nacimiento de la humanidad, los pueblos han requerido de un modelo normativo para encausar las relaciones sociales. No es posible hablar de un orden jurídico, si no existe un instrumento o código que brinde certeza. Generalmente se refiere a las culturas indígenas con gran efervescencia o sino poético,<sup>26</sup> pero el aspecto fundamental es encontrar los derechos de los indígenas plasmados fielmente en la carta magna.

La Constitución, como instrumento jurídico por antonomasia, regula jurídicamente y de manera general las diferentes relaciones de una nación determinada. En palabras de Alessandro Pizzorusso: la Constitución “es el conjunto de principios inspiradores de la organización jurídica de una ciudad o de un Estado”.<sup>27</sup> En este lugar no pretendemos agotar el debate contemporáneo sobre el carácter real de la Constitución, pero advertimos las notables implicaciones que tiene dicha controversia en el tema que

24 Warman, Arturo, “Los indios de México”, *Nexos*, núm. 280, abril de 2001, p. 46.

25 Fuentes, Carlos, “Este país”, *Este País*, núm. 121, abril de 2001, p. 56.

26 Incluso se ha afirmado que “el proceso de juridicidad del derecho indígena no se ha generado por la voluntad de los estados: no han tenido esa sensibilidad ni esa iniciativa para transformar el orden jurídico y reflejar la realidad pluricultural”, Gómez, Magdalena, *op. cit.*, p. 14.

27 Según el autor, la Constitución es el “documento giuridico capace di sprimere gli orientamenti ideali in base ai quali debba evolversi l’assetto politico di un paese”, Pizzorusso, Alessandro, *La Costituzione ferita*, Italia, Editori Laterza, 1999, p. 3.

nos ocupa. ¿La Constitución mexicana debe regular expresamente la situación de los pueblos indígenas?

A continuación nos referiremos a algunas Constituciones latinoamericanas que reconocen la existencia de pueblos indígenas. Si bien no enunciaremos todas, señalaremos las más representativas.

### 1. *Paraguay*

La Constitución nacional de Paraguay, promulgada el 20 de junio de 1992, reconoce en el artículo 62 “la existencia de los pueblos indígenas definidos como grupos de culturas anteriores a la formación y constitución del Estado Paraguayo”. En el artículo 63 se reconoce y garantiza “el derecho de los pueblos indígenas a preservar y desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat”. En el mismo precepto se establece el derecho para “aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interna, siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución”. En el ordenamiento citado, se reconoce la propiedad comunitaria; en el artículo 64 se consigna que “los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida”. También se establece que el estado será el encargado de proveer gratuitamente las tierras, que serán “inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributos”. Una particularidad muy interesante se encuentra en el artículo 67, en donde se reza que “los miembros de los pueblos indígenas están exonerados de prestar servicios sociales, civiles o militares, así como de las cargas públicas que establezca la ley”.

En el capítulo VII (De la educación y de la cultura) artículo 77, se regula el importante aspecto de la enseñanza en la lengua materna. De acuerdo con el ordenamiento en comento, “la enseñanza en los comienzos del periodo escolar se realizará en la lengua oficial materna del educando. Se instruirá asimismo en el conocimiento y en el empleo de ambos idiomas oficiales de la República”. De acuerdo con el artículo 140, los idiomas oficiales son el castellano y el guaraní. Por otra parte, en el capítulo VIII (Del trabajo), sección I (De los derechos laborales), artículo

88, se especifica el principio de la no discriminación y se establece que “no se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales”.

La Constitución paraguaya es un punto de partida importante para la comprensión del sistema jurídico indígena en Latinoamérica. El artículo 140 señala que “el Paraguay es un país pluricultural y bilingüe”. Por esta razón se preceptúa, en el mismo artículo, que las lenguas, así como las de otras minorías, forman parte del patrimonio cultural de la nación. Y por la importancia que se le otorga a la difusión de las normas constitucionales encontramos en las disposiciones finales y transitorias (artículo 18), que el “Poder Ejecutivo dispondrá de inmediato la edición oficial de 10 mil ejemplares de esta Constitución en los idiomas castellano y guaraní”.

Paraguay cuenta con el *Estatuto de las Comunidades Indígenas*. En el artículo 2o. encontramos la noción de comunidad indígena. “Se entenderá como comunidad indígena al grupo de familias extensas, clan o grupos de clanes, con cultura y un sistema de autoridad propios que hablan una lengua autóctona y conviva en un hábitat común. Se entenderá por parcialidad el conjunto de dos o más comunidades con las mismas características, que se identifica a sí mismo bajo una misma denominación”. Asimismo, el Estado reconocerá la existencia legal de las comunidades indígenas y les otorgará “personería jurídica” (artículo 8o).

## 2. Colombia

La Constitución Política de Colombia<sup>28</sup> establece en el título I (De los principios fundamentales) el reconocimiento y protección de la “diversidad étnica y cultural de la nación colombiana”. En el artículo 8o. se consigna la obligación del Estado y de las personas de “proteger las riquezas culturales y naturales de la nación”. En el título II (De los derechos, las garantías y los deberes), en el capítulo 1 (De los derechos fundamentales) encontramos que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación

28 Texto vigente a partir de 1991. Publicación de la Presidencia de la República de Colombia, que a su vez es copia fiel de la Constitución publicada en la *Gaceta Constitucional*, núm. 127.

por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”. Asimismo, se establece que son inalienables, imprescriptibles e inembargables “los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás que determina la ley” (artículo 63). Una cuestión electoral se presenta en el artículo 71, en lo que atañe al Senado de la República. De acuerdo con el numeral citado, el Senado se compondrá por 100 miembros elegidos en circunscripción nacional. “Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas”. En esta línea, la Constitución va más allá, puesto que expresa que “los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio de Gobierno”.

### 3. *La Constitución mexicana*

En líneas anteriores hemos señalado la importancia del Convenio 169 de la OIT para el Desarrollo y Fortalecimiento del Derecho Indígena en América Latina. Las consecuencias de su promulgación en la región americana fueron alentadores en términos constitucionales. En México la repercusión fue notable y cristalizó en la reforma del artículo 4o. constitucional,<sup>29</sup> el 28 de enero de 1992, después de algunos meses de la entrada en vigor del Convenio 169.

La parte que interesa a nuestras reflexiones es la siguiente:

La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desa-

<sup>29</sup> El artículo 4o. constitucional regula un buen número de materias (a diferencia de otras Constituciones latinoamericanas como la paraguaya, en donde la regulación de la cuestión indígena es totalmente autónoma; capítulo V, *De los pueblos indígenas*), tales como la igualdad jurídica entre el “varón” y la “mujer”; el derecho a la libre elección del “número y el espaciamiento de sus hijos”; el derecho a la protección de la salud; el derecho de toda persona “aun medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”; derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa y el derecho de los niños y niñas a la “satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”.

rollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Después de una lectura del precepto citado saltan diversos aspectos. La expresada “composición pluricultural” resulta un tanto general, sino es que retórica. Efectivamente, nuestra nación tiene una conformación plural, pero la redacción no resulta tan explícita como otras legislaciones latinoamericanas.<sup>30</sup>

En cuanto a la diferencia con el Convenio 169 de la OIT podemos hacer diversos comentarios. Siguiendo a Manuel González Oropeza “mientras que el convenio establece en 44 artículos los derechos de los pueblos indígenas y tribales, nuestra carta magna, en una porción de un párrafo, pretende incluir el reconocimiento de los usos y costumbres, junto con el derecho a la vivienda, a la salud y a la seguridad familiar”.<sup>31</sup> Se consigna que se “garantizará” el acceso a la jurisdicción del estado

Sin embargo, en ningún momento se establece la posibilidad de reconocer la llamada “jurisdicción indígena”. Además, se alude exclusivamente a la fórmula “prácticas y costumbres jurídicas”,<sup>32</sup> reduciendo notablemente la calidad del derecho consuetudinario indígena.

30 Véanse los artículos 62-67 de la Constitución de Paraguay de 1992 y 62-69 de la Constitución de Guatemala.

31 González Oropeza, Manuel, “Elecciones municipales de Oaxaca”, *Estudios en homenaje a don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, UNAM, 2000, p. 435.

32 En el artículo 63 de la Constitución nacional de Paraguay se preceptúa que “en los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena”. En el artículo 149 de la Constitución de Perú se establece que “las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, con el apoyo de las rondas campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los juzgados de paz y con las demás instancias del Poder Judicial”; el artículo 191 consigna que “se reconoce a las autoridades de los pueblos indígenas el derecho de ejercer funciones

de administración de justicia y aplicación de normas y procedimientos propios en la solución de conflictos, en conformidad a sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes. La ley compatibilizará estas funciones

#### 4. *Constitucionalismo indígena oaxaqueño*

Después de haber dado un breve repaso del contexto general de la cuestión indígena, pasaremos al estudio de la Constitución oaxaqueña vigente y las disposiciones que tienen una relación directa con el derecho indígena.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca establece en su artículo 16 que: “tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que lo integran”.

Por otra parte, se reconoce que el “estado protegerá las quince lenguas indígenas siguientes: amuzgo, cuicateco, chatino, chinanteco, chocholteco, chontal, huque, ixcatenco, mezateco, mixe, mixteco, náhuat, trique, zapoteco y zoque” (Decreto número 258, publicado en el periódico oficial del 6 de junio de 1998).

Una cuestión que será interesante analizar con detenimiento, es la forma en que se regula a “los pueblos indígenas” y no a un individuo indígena.

La Constitución federal se refiere básicamente a individuos y no a grupos.

En lo que concierne al acceso a la justicia, se señala que “en los juicios en que un indígena sea parte, las autoridades se asegurarán que de preferencia los procuradores de justicia y los jueces sean hablantes de la lengua nativa o, en su defecto, cuenten con un traductor bilingüe y se tomarán en consideración dentro del marco de la ley vigente, su condición, su práctica y costumbres, durante el proceso y al dictar sentencia” (decreto número 86, publicado en el periódico oficial del 29 de octubre de 1990).

De acuerdo con el decreto publicado el 29 de octubre de 1990 en el periódico oficial del estado, el Legislativo local reformó diversas disposiciones que se refieren a los derechos indígenas.

El artículo 12 estatuye que “las autoridades municipales preservarán el tequío como expresión de solidaridad comunitaria, según los usos y de cada región étnica”. Igualmente, el artículo 16 reconoce la composición “étnica plural sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que la integran”.

con el sistema judicial nacional y las atribuciones de los poderes del estado”. La Ley Indígena de Chile establece en su artículo 54, que: “la costumbre hecha valer en juicio entre indígenas pertenecientes a una misma etnia, constituirá derecho, siempre que no sea incompatible con la Constitución Política de la República”.

### 5. *Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.*<sup>33</sup>

Dicha Ley es reglamentaria del artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Consideramos necesario hacer algunos comentarios sobre este ordenamiento jurídico, que se presenta como una importante contribución al derecho indígena. Además, en estos días en que se ha discutido la pertinencia de establecer en la Constitución federal el derecho indígena, es necesario conocer las características de esta Ley.

La Ley de Derechos de los Pueblos rige en el territorio de Oaxaca en materia de derechos y cultura de los pueblos indígenas (artículo 1o.). También se señala que sus disposiciones constituyen las prerrogativas mínimas para la existencia, pervivencia, dignidad y bienestar de dichos pueblos y comunidades indígenas y se enfatiza el carácter supletorio de la ley en materia de derechos y obligaciones indígenas. Dichos pueblos serán los amuzgos, cuicatecos, chatinos, chinantecos, chocholtecos, chontales, huaves, ixcatecos, mazatecos, mixes, mixtecos, nahuas, triquis, zapotecos y zoques, así como a las comunidades indígenas que conforman aquellos pueblos y sus reagrupamientos étnicos, lingüísticos y culturales como el caso de los tacuates (artículo 2o.).

Se reconoce la composición étnica-plural del estado de Oaxaca (artículo 2o.), y se señalan las características principales: debe estar sustentada en la presencia mayoritaria de sus pueblos y comunidades indígenas cuyas raíces culturales e históricas se entrelazan con las que constituyen la civilización mesoamericana; hablan una lengua propia; han ocupado sus territorios en forma continua y permanente; en ellos han construido sus culturas específicas, que es lo que los identifica internamente y los diferencia del resto de la población del estado. Más adelante se establece el carácter de los pueblos y comunidades indígenas: tienen existencia previa a la formación del estado de Oaxaca y fueron la base para la conformación política y territorial del mismo, por lo tanto tienen los derechos sociales que la Ley les reconoce (artículo 2o.).<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Publicada el 17 de junio de 1998.

<sup>34</sup> Este reconocimiento ha sido también realizado por la Constitución de Paraguay de

1992, al señalar en el artículo 62: “esta Constitución reconoce la existencia de los pueblos indígenas definidos como grupos de culturas anteriores a la formación y Constitución del

Un aspecto interesante es la definición que hace la Ley de Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas (artículo 3o.). Pueblos indígenas son aquellas colectividades humanas que, por haber dado continuidad histórica a las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales que poseían sus ancestros antes de la creación del estado de Oaxaca: poseen formas propias de organización económica, social, política y cultural; y afirman libremente su pertenencia a cualquiera de los pueblos contemplados en el segundo párrafo del artículo 2o. de la Ley (artículo 3o., fracción II).

Comunidades indígenas son aquellos conjuntos de personas que forman una o varias unidades socioeconómicas y culturales en torno a un asentamiento común, que pertenecen a un determinado pueblo indígena de los enumerados en el artículo 2o. de la Ley, y que tengan una categoría administrativa inferior a la del municipio, como agencias municipales o agencias de policía (artículo 3o., fracción IV).

La Ley se pronuncia por la cuestión de la autonomía (artículo 3o., fracción IV) al señalarla como la expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas como partes integrantes del estado de Oaxaca, en consonancia con el orden jurídico vigente, para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, lenguaje, salud y cultura. De esta manera, el estado respetará los límites de los territorios de los pueblos y la de comunidades indígenas dentro de los cuales ejercerán la autonomía que la Ley reconoce (artículo 8o.). Asimismo, se establece que la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas se ejercerá a nivel de municipio, de las agencias municipales, agencias de policía o de las asociaciones integradas por varios municipios entre sí, comunidades y municipios.

En materia penal destaca la inclusión del delito de etnocidio (artículo 16). Los supuestos para la tipificación del ilícito mencionado son los siguientes:

- a) Al que por cualquier medio atente contra el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a disfrutar, enriquecer y transmitir su propia cultura y su propia lengua.

- b) Al que atente contra la integridad física, salud o reproducción de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas con el propósito de destruirlos total o parcialmente.
- c) Al que fomenta de manera coercitiva y por medio de la violencia o el engaño la asimilación de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas a otras culturas o modos de vida; o motiven su dispersión a través de desplazamientos o separaciones involuntarias de sus familias o de sus territorios.

La discriminación es reconocida en la Ley, al establecer una pena a la persona que la realice; según el ordenamiento (artículo 17) “se entiende por discriminación cultural grave toda acción u omisión que implique deshonra, descrédito o perjuicio al sujeto pasivo en razón de su calidad de indígena”.

En el capítulo V encontramos un aspecto digno de comentario, que se refiere a los “sistemas normativos internos”. De acuerdo con el artículo 28, “el estado de Oaxaca reconoce la existencia de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas con características propias y específicas en cada pueblo, comunidad y municipio del estado, basados en sus tradiciones ancestrales y que se han transmitido oralmente por generaciones, enriqueciéndose y adaptándose con el paso del tiempo a diversas circunstancias”. Aparentemente, la Ley resuelve con un criterio bastante obvio la cuestión indígena, puesto que se aplicará dicho ordenamiento indígena, siempre y cuando “no contravengan la Constitución política del estado, las leyes estatales vigentes, ni vulneren derechos humanos ni de terceros” (artículo 34). De tal suerte que, el reconocimiento está limitado por las normas estatales. Evidentemente múltiples supuestos pondrán realmente en predicamento a la legislación indígena; por ejemplo ¿qué sucedería si en una comunidad indígena existiera un determinado ordenamiento jurídico para la solución de una controversia, pero una de las partes busca dirimirla en un tribunal “ordinario”?; ¿qué jurisdicción prevalecería? En el supuesto que se remitiera el conflicto a los tribunales ordinarios, ¿no se menoscabaría la estructura del sistema normativo indígena?

El tema de los recursos naturales también es regulado por la Ley. Según el artículo 51, “los pueblos y comunidades indígenas tendrán acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios indígenas en los términos del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la normatividad vigente”. La declaración realizada por la

Ley parece un tanto redundante, ya que todos los mexicanos tenemos acceso a los recursos naturales de acuerdo a los términos que expresan las leyes respectivas, y los indígenas forman parte del conglomerado mexicano.

De acuerdo con el artículo 59, los ayuntamientos serán los encargados de dictar “las medidas legales a efecto de que las participaciones federales, los ingresos que se deriven de convenios con el estado y la Federación, así como los derivados de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos municipales se distribuyan con un sentido de equidad entre las comunidades que integran sus municipios”.

La Procuraduría para la Defensa del Indígena<sup>35</sup> hará del conocimiento de la población del estado el contenido de la presente Ley y sus traducciones, difundiéndola en los pueblos y comunidades indígenas, dependencias y organismos de los gobiernos federal, estatal y municipal, especialmente en instituciones educativas, y en general, en las organizaciones representativas de la sociedad civil oaxaqueña.

La Procuraduría para la Defensa del Indígena es la institución dependiente del Poder Ejecutivo del estado de Oaxaca, responsable de la procuración de justicia de los indígenas y personas de escasos recursos económicos, así como de la promoción de medidas y procedimientos que protejan y preserven el acervo cultural de las etnias y el desarrollo de las formas consuetudinarias de organización social y económica de las comunidades indígenas del estado.

## VII. REFLEXIONES FINALES

Después de reflexionar sobre la cuestión indígena y el derecho indígena encontramos diversos aspectos. La cuestión indígena nos obliga a plantearnos la necesidad de un estado nacional multicultural; es decir, un estado en donde puedan coexistir equilibradamente un buen número de grupos o actores, como pueblos y comunidades indígenas. La vieja teoría del mestizaje como eje central del desarrollo nacional en el México contemporáneo debe considerar ahora, la posibilidad de la interacción de éste sector con otros grupos. En definitiva, es un imperativo que requiere especial atención ya

35 La Procuraduría para la Defensa del Indígena tiene su origen en el acuerdo número 27 que reglamenta la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca, publicado en el periódico oficial del 26 de septiembre de 1986, habiéndose ampliado sus atribuciones mediante decreto de su Ley Orgánica del 8 de octubre de 1994.

que de lo contrario, provocaría un rezago mayor que redundaría en un estado caótico.

Es evidente la regulación jurídica de avanzada que realiza la Constitución oaxaqueña de los pueblos y comunidades indígenas. La modificación constitucional para reconocer la composición pluriétnica se realizó en 1990. La Constitución federal fue modificada hasta 1992. Por otra parte, la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca representa el primer esfuerzo serio para legislar en una ley secundaria la cuestión indígena.

Consideramos que en los próximos meses, el Congreso de la Unión deberá analizar y valorar la legislación indígena oaxaqueña, para enriquecer el debate jurídico nacional, en lo que se refiere a la eventual legislación indígena federal.

Estamos conscientes de la importancia de la legislación indígena oaxaqueña, por lo que orgullosamente podemos decir que, dicha legislación ha recogido gran cantidad de experiencias legislativas, de países latinoamericanos y que esto busca, fundamentalmente, otorgar el lugar que se merece a nuestros pueblos y comunidades indígenas, y de esta manera articular un nuevo proyecto de nación justo y fundamentalmente, plural.

## VIII. EPÍLOGO: SOBRE EL CONSTITUCIONALISMO LOCAL

No podemos terminar nuestras reflexiones sin antes señalar algunos aspectos que consideramos necesarios para el desarrollo de la agenda del derecho constitucional federal y local.

### 1. *Federalismo*

Si bien parecía que la discusión histórica federalismo *vs.* centralismo había quedado en los anales del siglo XIX, la vigencia de dicha cuestión es indiscutible. Efectivamente, uno de los problemas de nuestro sistema jurídico y político, es la gran cantidad de facultades constitucionales con que cuenta la Federación, en detrimento de las entidades federativas. Por ello es necesario que cada Constitución local responda a cada una de sus problemáticas. Es decir, cada Constitución local debe poseer identidad frente a la Federación.

El dilema federalismo *vs.* centralismo debiera suprimirse con un sistema adecuado de facultades constitucionales repartidas adecuadamente, tanto en la Constitución federal, como en la local. Sin embargo, el actual

desequilibrio entre las facultades de la federación y las entidades federativas no son nuevas o gratuitas, sino que responden a una evolución constitucional accidentada por los diversos vaivenes políticos.

## 2. *Historia y cultura jurídica*

No existen estudios sistemáticos sobre las fuentes primarias del derecho constitucional local, por ello es necesario fortalecer el estudio del derecho constitucional local en las diversas entidades federativas. Es pues, necesario y vital establecer en los planes de estudio de las diversas escuelas de derecho del país la materia relativa al “derecho constitucional estatal”.

El fortalecimiento de la cultura jurídica debe pasar por el estudio de nuestras diversas Constituciones locales, y no tan sólo como juristas, sino como ciudadanos. En efecto, el diseño de un adecuado sistema constitucional y político debe procurar el fortalecimiento de una cultura cívica. Si queremos tener un México mejor, debemos procurar conocer nuestras instituciones políticas fundamentales.

## 3. *Soberanía judicial*

Una cuestión fundamental: diferenciar adecuadamente los límites entre el sistema judicial local y federal, y establecer los elementos distintivos de éstos frente al sistema de constitucionalidad del ordenamiento jurídico mexicano. Si se pretende establecer un adecuado sistema constitucional federal, debe considerarse de manera sobresaliente el replanteamiento del Poder Judicial en relación a las entidades federativas. La democracia como sistema cultural y político pasa inexorablemente por los tribunales.

## 4. *Política y constitucionalismo estatal*

El derecho no es un fenómeno aislado, sino que es una disciplina interdependiente que resiente los cambios en el tejido social. En los últimos años, el espectro político se modificó notablemente y permitió la innovación de algunas instituciones en las Constituciones estatales.

El Poder Legislativo debe pugnar por recuperar sus funciones; reconocer las condicionantes políticas, sociales y económicas de nuestra época, que inciden en sus tareas y que materialmente tienden a ubicarlo en desigualdad frente a los otros poderes públicos, y por último, reconocer las verdaderas funciones, las reales, para superarlas con criterios democráticos.