

LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS LARRAÍNZA EN EL CONTEXTO DE LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS AMERICANOS*

Miguel Ángel SÁMANO R.**
Carlos DURAND ALCÁNTARA
Gerardo GÓMEZ GONZÁLEZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los Acuerdos de San Andrés: pacto social y político no cumplido.* III. *El Proyecto de Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indios.* IV. *Breves reflexiones sobre las perspectivas de su ratificación y aplicación en México.* V. *A manera de conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

La población indígena en México sigue siendo importante por sus aportes sociales, culturales, ambientales y de tecnologías sustentables.

En el territorio mexicano existían en 1990 “cuando menos 8,709,688... mexicanos indígenas, lo que corresponde al 10.7 por ciento del total de

* Ponencia presentada en las X Jornadas Lascasianas internacionales celebradas en el Antiguo Colegio de Santo Tomas, Antigua, Guatemala, del 7 al 9 de marzo de 2000.

** Miguel Ángel Sámano R. es profesor-investigador de la Universidad Autónoma Chapingo (UACH), coordinador de la línea de investigación Cuestión Étnica y Auto-gestión Indígena del Departamento de Sociología Rural y el PISRADES de la UACH.

Carlos Durand Alcántara es profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, coordinador del Proyecto de Maestría en Ciencias en Derecho Rural y Derecho de los Pueblos Indios, UACH, miembro de la línea de investigación Cuestión Étnica y Autogestión Indígena del Departamento de Sociología Rural y el PISRADES de la UACH.

Gerardo Gómez González es profesor-investigador del Posgrado de Sociología Rural de la UACH, miembro de la línea de investigación Cuestión Étnica y Autogestión Indígena del Departamento de Sociología Rural y el PISRADES de la UACH.

la población del país”,¹ que según el Censo General de Población y Vivienda de 1990 era de 81,249,645 habitantes. El mismo censo refería que 5,282,327 individuos de cinco años y mayores de esa edad hablaban alguna lengua indígena, a los que se agregaban 1,129,625 menores de cinco años, que pertenecían a familias de hablantes de lenguas indígenas.

En relación, a esta población hay autores, como Carlos Durand Alcántara, que precisan que en México el veintiocho por ciento de los municipios son indígenas y que en ellos viven alrededor de doce millones de indígenas. También se destaca que el setenta por ciento de estos municipios son rurales.²

La existencia de cincuenta y seis etnias, que hablan noventa y dos idiomas autóctonos, con sus variantes dialectales, además del español, refleja la pluralidad étnica y la diversidad cultural de la población mexicana. Estos pueblos se concentran principalmente en las regiones centro, sur y sureste del país. Un setenta y ocho por ciento del total de la población indígena habita en siete de los 32 estados que conforman la federación mexicana: Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Puebla, Yucatán, Hidalgo y Guerrero.

Las actividades económicas principales de estos pueblos son la agricultura, la pesca, recolección y aprovechamiento del bosque; constituyen, además, la principal fuente de mano de obra asalariada en el campo y en la ciudad, engrosando los flujos migratorios. Un setenta y seis por ciento de la población indígena económicamente activa se dedica a las actividades primarias, según el Censo General de Población y Vivienda de 1990. Sus condición de vida son sumamente precarias y difíciles.³

Este documento está integrado por tres apartados, en el primero se hace un análisis de los Acuerdos de San Andrés Larraínzar firmados el 16 de febrero de 1996, entre el gobierno federal mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), destacando sus aspectos centrales, sus alcances y las dificultades para cumplirlos; la segunda parte

1 Embriz, Arnulfo (coord.), *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1993, p. 23.

2 Durand Alcántara, Carlos, *Derecho nacional, derechos indios y derecho consuetudinario indígena. Los Triques de Oaxaca, un estudio de caso*, México, Universidad Autónoma Chapingo, Universidad Autónoma Metropolitana, 1998, p. 60.

3 Gómez González, Gerardo y Mata García, Bernardino, *Identidad, cultura y derechos de los pueblos indios de México (el marco jurídico nacional y disposiciones internacionales)*, España, Oñati, 1999.

se dedica al análisis del proyecto de Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas como un instrumento jurídico internacional, comparándola con el Convenio 169 de la OIT y la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU.

La política exterior mexicana se considera democrática, hasta la fecha México ha ratificado todas las declaraciones propuestas por organismos internacionales como son la ONU, OEA, y Convenios como el 169 de la OIT, que tiene que ver con los derechos de los pueblos indígenas del mundo, por lo que la tercera parte de esta exposición trata sobre las perspectivas que tienen en el país los Acuerdos firmados en materia de Derechos y Cultura Indígenas, y de la ratificación de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Al final de la ponencia se plantean una serie de conclusiones tomando en cuenta la situación política nacional e internacional y haciendo énfasis en el conflicto aún no resuelto de Chiapas, por falta de diálogo entre los actores principales que se habían sentado a la mesa a negociar y habían llegado a los primeros acuerdos, pero que no se han cumplido por diferentes circunstancias, sobre todo de carácter político, y la urgente necesidad de que se atienda esta problemática indígena nacional en un proceso de transición democrática en un Estado de carácter pluricultural y multiétnico, como es el mexicano, de cara al siglo XXI.

II. LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS: PACTO SOCIAL Y POLÍTICO NO CUMPLIDO

Los Acuerdos de San Andrés Larraínzar, Chiapas, que firmaron el gobierno federal y el EZLN el 16 de febrero de 1996, son los primeros acuerdos sobre derechos indígenas en México. Estos Acuerdos habrían pasado a la historia si el gobierno federal mexicano hubiera cumplido con lo pactado con los pueblos indígenas representados en la mesa de negociación por el EZLN y sus asesores, entre ellos académicos e intelectuales de reconocido prestigio identificados con las demandas de los pueblos indios, sin embargo, hoy estos Acuerdos son más conocidos internacionalmente por su falta de cumplimiento, que en el propio país.

1. *El contexto y las controversias*

Han pasado más de cuatro años desde que se establecieron estos primeros Acuerdos que despertaron la esperanza de lograr un pacto social y político, por medio del dialogo, donde se planteaba el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Los Acuerdos de San Andrés Larraínzar tienen una importancia política e histórica para México, ya que después de quinientos años se realizaría un pacto con los pueblos indígenas que habían estado marginados políticamente en la construcción de la nación mexicana. Por lo menos desde el punto de vista constitucional nunca se les había mencionado a estos pueblos como parte integrante de la nación mexicana, aunque históricamente han estado presentes en los momentos más álgidos de los conflictos sociales en la construcción del Estado nacional, excepción hecha de los cambios al artículo 4o. constitucional en 1992.

Detrás de la estrategia del Estado se esconde una política etnicista de no reconocer plenamente los derechos de los pueblos indígenas aun cuando México ha ratificado el Convenio 169 de la OIT, que obligó al Poder Legislativo mexicano en 1991 aprobar las modificaciones al artículo 4o. constitucional donde dice:

La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

Algunos analistas consideran que esta postura del Estado mexicano fue para quedar bien en la política exterior de México, de ratificar todos los convenios y declaraciones internacionales, siempre y cuando esto no implique un compromiso real. El poder legislativo dominado es su mayoría en ese entonces por el partido en el gobierno (el PRI) nunca penso que hubiera una fuerza política que le exigiera el cumplimiento del reconocimiento de estos derechos de los pueblos indígenas. El levantamiento armado del 1o. de enero de 1994 fue un movimiento social que derivó hacia la demanda del cumplimiento del Estado mexicano ante los más desposeídos, los indígenas de diferentes culturas étnicas que habitan el territorio nacional.

En febrero de 1995, el gobierno federal mexicano trató de resolver el conflicto en Chiapas lanzando una ofensiva militar para descabezar al movimiento zapatista, pero paradójicamente un mes después se creó una Ley para el Diálogo y la Reconciliación en Chiapas de la cual emanó una Comisión de Concordia y Pacificación mejor conocida como la COCOPA y se reconoció a la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), coordinada por el obispo de San Cristóbal, Samuel Ruiz, como instancia mediadora. Al parecer el gobierno mexicano estaba adoptando la vía del diálogo y la negociación en lugar de la confrontación y una salida por la fuerza. Esto llevó a la instauración de la mesa para el diálogo y el primer tema que se abordó en octubre de 1995 fue el de *derechos y cultura indígena*.

Después de un proceso de negociación y de diálogo fructífero, donde participaron asesores tanto del gobierno federal y el EZLN se llegaron a los primeros Acuerdos que se firmaron, es decir, se pactaron, que apuntaban hacia las modificaciones constitucionales en materia de derechos indígenas y donde se comprometía el gobierno federal mexicano a reconocer la autonomía, la libre determinación y la autogestión de los pueblos indígenas mediante: 1) Reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución general; 2) Ampliar participación y representaciones políticas; 3) Garantizar acceso pleno a la justicia; 4) Promover las manifestaciones culturales; 5) Asegurar educación y capacitación; 6) Garantizar la satisfacción de necesidades básicas; 7) Impulsar la producción y empleo y 8) Proteger a los indígenas migrantes. En específico se trataba de establecer una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas reconociendo en la Constitución política sus derechos políticos, jurídicos, sociales, económicos y culturales.⁴

2. *Acerca de la trascendencia de los Acuerdos*

Para algunos especialistas, como Magdalena Gómez, los derechos indígenas en México pasan de ser demandas a normas en la medida en que se reconocieron éstas en los Acuerdos de San Andrés y señala lo siguiente: "...la esencia política de los acuerdos de San Andrés, los únicos, los sustantivos hasta hoy, es el reconocimiento constitucional a los

⁴ Véase "Acuerdos del gobierno federal y el EZLN", *América indígena*, vol. LVIII, núms. 3-4, julio-diciembre de 1996, pp. 215-220.

derechos colectivos de los pueblos indígenas”.⁵ El problema que observa esta jurista es que no se quieren reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, sino se trata de reconocer estos derechos en lo individual cuando dice:

Por otra parte, si bien se utiliza el concepto de pueblos indígenas y de sus comunidades, no se perfilan las implicaciones de ese nuevo sujeto de derechos, ni como pueblo ni como comunidad. Por el contrario, se desnaturaliza el concepto al referir la titularidad de los derechos a “los integrantes” de los pueblos indígenas. Así se individualizan derechos cuya esencia es colectiva y cuya unidad como sujeto jurídico es el pueblo...⁶

Lo anterior tiene una explicación en la legislación latinoamericana, es decir, no es exclusivo de México, ya que la mayoría de las constituciones latinoamericanas hablan en general de garantías individuales y no de derechos, y se señala que no se reconocerán ni conferirán otros derechos a los ya establecidos en ellas. Es difícil que los derechos culturales de las comunidades indígenas no se reconozcan como derechos colectivos, ya que la cultura no es individual en un grupo, sino colectiva. Si la Constitución mexicana ha reconocido de *jure* los derechos de los pueblos indígenas en el 4o. constitucional tendrían que ser reconocidos en la práctica, pero no es así.⁷

Otros analistas observan que el incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés se debe a una posición política del gobierno mexicano, ya que ha optado desde febrero de 1997 el rechazó a los Acuerdos pactados por la vía del cerco militar a los zapatistas, al promover grupos paramilitares y la militarización en Chiapas. El gobierno mexicano se basó en cuestiones técnico jurídicas para no cumplir con los Acuerdos de San Andrés argumentado que algunos acuerdos por estar en contra de lo establecido en la Constitución.⁸

La COCOPA tratando de cumplir con los acuerdos de San Andrés elaboró una propuesta de modificación a varios artículos de la Constitu-

5 Gómez, Magdalena, “El derecho indígena”, *Suplemento derechos humanos y ciudadanía*, México, La Jornada, 12 de octubre de 1996.

6 *Idem*.

7 Mues, Laura, *Derechos indígenas*, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1999, pp. 6-9.

8 Montemayor, Carlos, “¿Hacia la cancelación de los Acuerdos de San Andrés?”, *Perfil de la Jornada*, 16 de febrero de 1998, p. II.

ción para reconocer los derechos de los pueblos indígenas en la misma y la dio a conocer en noviembre de 1996. Una de las partes aceptó la propuesta, el EZLN y el gobierno federal mexicano pidió quince días para consultar a especialistas en materia constitucional y la respuesta fue negativa y el presidente de la República presentó una contrapropuesta, para incumplir con los Acuerdos de San Andrés, pero esto implica también el incumplimiento a un convenio internacional ratificado por México como es el 169 de la OIT, en el cual se basaron muchos puntos de los acuerdos firmados.⁹

Políticamente e históricamente los Acuerdos de San Andrés tiene varios significados, según López y Rivas: “San Andrés simboliza ya en el ámbito mundial el incumplimiento de la palabra de un Estado para con los pueblos indígenas que conviven en su territorio, expresa las contradicciones del Estado nacional actual con relación a las etnias que luchan por sus derechos específicos”. Pero también se trata de un triunfo en la tradición política de México, ya que se negoció democráticamente de manera abierta y de cara a la sociedad, además de haber reconocido a un movimiento político y social mayoritariamente indígena como interlocutor que obligó al Estado a firmar Acuerdos históricos por la trascendencia que tienen estos en la vida política y social del país.¹⁰

3. *Sobre la controversia y sus implicaciones*

Para López y Rivas existen cuatro razones por parte del gobierno federal para no cumplir con los Acuerdos de San Andrés. La primera es que la ideología dominante en el gobierno no acepta marcos jurídicos que rebasen los derechos de los ciudadanos, por el argumento de que todos son iguales ante la ley; segundo, que las autonomías rompen con el corporativismo del partido de Estado que permitía el control de los pueblos indios; tercero, que los Acuerdos de San Andrés atentan contra la libre explotación de los recursos naturales y estratégicos al concederle a los pueblos indígenas tierras y territorios junto con sus autonomías, y cuarto, que el gobierno no quiere reconocer como un triunfo del EZLN y los pueblos indígenas las modificaciones a la Constitución.

⁹ *Idem.*

¹⁰ López y Rivas, Gilberto, “Los significados de San Andrés”, *Perfil de la Jornada*, 16 de febrero de 1998, p. XII.

Por otro lado, los Acuerdos significan la concreción de la discusión sobre los derechos indígenas y son el resultado del debate sobre la cuestión étnico nacional que se haya dado en México. Finalmente los Acuerdos reconocen la autonomía de los pueblos indígenas y esto rompe con un dominio histórico que pesaba sobre ellos, desde hace más de quinientos años.¹¹

En marzo de 1999, los zapatistas convocaron a la sociedad civil a participar en una consulta a nivel nacional sobre los Acuerdos de San Andrés y los derechos y cultura indígena, logrando una legitimación de más de tres y medio millones de ciudadanos en su mayoría mestizos, que se manifestaron por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, demandando al Poder Legislativo y Ejecutivo a que se tomaran cartas en el asunto y se cumpliera con los Acuerdos firmados. A pesar de la opinión pública los Acuerdos siguen sin cumplirse y para el año 2000 no es un punto importante en la agenda nacional.

Por eso, los Acuerdos de San Andrés se consideran como un paso importante en la legislación en materia de derechos indígenas que no sólo podría repercutir en México sino rebasar sus fronteras e impactar a toda Latinoamérica. Indudablemente como señala Magdalena Gómez “Los Acuerdos de San Andrés tienen otra dimensión: reflejan un proceso de dialogo inédito en América Latina...”.¹² Por eso ahora que en esta ocasión se analiza el Proyecto de Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA, es necesario hacer memoria de algunos procesos aún no consolidados en la perspectiva que esta Declaración sirva para impulsar su aprobación, pero que esto repercuta en los gobiernos de los países de América Latina, como México, para que se cumpla cabalmente con acuerdos o pactos firmados entre los gobiernos y los pueblos indígenas de nuestros países.

Actualmente la única base jurídica de los Acuerdos de San Andrés en materia de derecho internacional es el Convenio 169 de la OIT, ya que de acuerdo a la legislación mexicana, le da rango constitucional a los convenios internacionales ratificados por México.¹³ Lo importante aquí sería ver que aspectos se pueden destacar de la Declaración Americana,

11 *Idem*.

12 Gómez, Magdalena, “Mesa redonda. Acuerdos de San Andrés. Herramienta de pacto social”, *Perfil de la Jornada*, 16 de febrero de 1999, p. I.

13 *Ibidem*, p. II.

para que sirvan de base jurídica interamericana para respetar, reconocer y cumplir con los derechos de los pueblos indígenas de nuestra América.

Los Acuerdos de San Andrés son un hecho histórico y es un éxito logrado por los pueblos indígenas junto con el EZLN, por eso tienen una importancia política, social y aun jurídica. Pero depende de la voluntad política del gobierno mexicano, para que se pueda concluir con un proceso que se inició por el levantamiento indígena maya encabezado por el EZLN, que en un proceso de diálogo incorporó las demandas de los pueblos indígenas y que una de las demandas centrales es la de “autonomía y autodeterminación” y que como dice Bartolomé Clavero “No hay autodeterminación sin autoidentificación”.¹⁴ La autoidentificación tiene que ver con la identidad propia de cada pueblo, el derecho a ser diferente, pero en términos de igualdad, dentro del marco de los derechos humanos.¹⁵

Otros derechos de los pueblos indígenas que son esenciales debemos mencionarlos, para no perderlos de vista en los procesos de legislación. Uno de ellos es la autoidentificación que se da con un territorio donde habitan estos pueblos, ya que la tierra es un elemento de la cultura indígena, esto implica el derecho al territorio y a la autodeterminación dentro de él para el mejor aprovechamiento de recursos naturales. Los sitios sagrados también son importantes al igual que la tierra y la religión, el derecho a expresarse en su propia lengua es un elemento de identidad cultural propia, de ahí el derecho a una enseñanza bilingüe y bicultural. La autodeterminación de los pueblos indígenas tiene que ver con las formas de organización social, con las costumbres y tradiciones, dentro de la autodeterminación esta implícita la autonomía que permitan formas de organización social.

Los Acuerdos de San Andrés Larrainzar reconocen todos estos derechos antes mencionados que son las demandas de los pueblos indígenas. Sin embargo, el no-cumplimiento de los Acuerdos a llevado a una situación de hostigamiento de militarización y de intranquilidad para los pueblos indígenas de Chiapas, no se ha legislado en materia de derechos indígenas y no se han dado los cambios constitucionales. El gobierno mexicano pretende sentarse a renegociar lo que ya negoció con EZLN,

14 Citado por Mues, Laura, *op. cit.*, nota 11, p. 14.

15 *Ibidem*, pp. 13 y 14.

pretendiendo mantener un control sobre los pueblos indígenas, en momentos en que ha perdido credibilidad el Estado y su gobierno.¹⁶

El problema central según Laura Mues es que

la autonomía presenta una antinomia al *status quo* del Estado. Los pueblos indígenas reclaman su derecho a la autodeterminación y a la autonomía entendida como el derecho a administrarse y a regirse por sí mismos. Los opositores a la autonomía regional temen la atomización del Estado mexicano, la balcanización de la República, ya que sería necesario llevar a cabo reformas profundas. Sin embargo, los pueblos indígenas no reclaman la formación de nuevos y varios estados nacionales e independientes, sino que les sean devueltos sus derechos a la autoidentificación y a la autodeterminación. Ellos no exigen otra cosa sino la instrumentación de los derechos que se otorgan a todos los mexicanos en el texto de la Constitución.¹⁷

El no-cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés conlleva el peligro de tratar de resolver el conflicto en Chiapas por medio de la fuerza, como fue el caso de la de la Universidad Nacional Autónoma de México, que al no haberse dado el proceso de dialogo y de voluntad política real de resolver el conflicto llevo al gobierno federal a meter la fuerza pública y el encarcelamiento de los estudiantes que protestaban, violando de manera fragante la autonomía universitaria y en consecuencia el estado de derecho. El gobierno federal puede tomar como pretexto la falta de voluntad política por parte del EZLN para resolver el problema de dialogo, intervendría el ejercito federal y se rompería con un proceso de paz que echaría por tierra los avances alcanzados. Pero como dice Laura Mues

Lo más grave es que México permanecería como un Estado donde no se instrumenta el derecho, lo que impediría desarrollarse como Estado de derecho bajo la ley, al seguir practicando el colonialismo interno con los pueblos indígenas y en el mejor de los casos, ignorar sus derechos, o en el peor, despreciándolos al continuar la práctica del etnocidio.¹⁸

16 *Ibidem*, pp. 19-21.

17 *Ibidem*, pp. 22 y 23.

18 *Ibidem*, p. 26.

III. EL PROYECTO DE DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIOS

El Proyecto de Declaración Americana de los Pueblos Indios puede advertirse a través de una doble lectura.

La que se ejerce desde la esfera de la hegemonía mundial y en cuyo caso expresa, en “la mejor de las circunstancias” las concepciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), organismo a quien la OEA ha facultado para la elaboración de dicho documento, y aquella que concierne a la opinión que el Movimiento Indígena Latinoamericano, sus organizaciones sociales y sus aliados advertirían con relación a dicho documento.

En un breve balance de los contenidos del futuro instrumento internacional observamos que la propuesta desarrolla los siguientes postulados:

1. Los Estados americanos —a través de su órgano supranacional (OEA)— reconocen el *valor de sus pueblos indígenas y sus culturas*.

Esta adecuación se fundamenta en el preámbulo de la Declaración, así como, en los artículos XVI y XXI.

2. La preexistencia de las sociedades latinoamericanas, como pluriculturales.

Esta consideración se ubica en el preámbulo 1.3, artículos 21, IX.4 y XVII.

3. Identificación de los Estados latinoamericanos como *un todo orgánico* y del cual los pueblos indios son partícipes.

Al respecto el artículo IV considera: ...“Que la personalidad jurídica que los Estados deben reconocer a los pueblos indígenas se hará dentro de los sistemas legales de los Estados”.

4. El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a su autogobierno y autonomía. Aspectos consagrados en las secciones tercera y cuarta de la futura Declaración.

5. El reconocimiento de los derechos humanos de los pueblos indios, contenidos en los artículos VI, VII, XII, XVIII, XVIII.8, XIX, entre otros.

Sin lugar a dudas, que argumentos como los aquí vertidos, resultan altamente gratificantes en relación con algunas de las aspiraciones de los pueblos indios, sin embargo, la viabilidad de dichos principios plantea, entre otras, las siguientes consideraciones:

a. ¿Cómo aplicar el pluralismo cultural, bajo una concepción globalizadora, cuyos fines son eminentemente homogeneizadores y en donde el desarrollo se advierte tan sólo bajo el paradigma neoliberal?

b. ¿Cómo reconocer los principios de autonomía y autogobierno, cuando no se fincan derechos reales de los pueblos indios sobre sus territorios?

c. ¿Cómo deben los pueblos indígenas y sus organizaciones “asimilar” un instrumento que es invocado desde la óptica indigenista y no como un consenso indianista?

En este último ámbito valga recordar la importancia que a partir de los años noventa dio el Banco Mundial a la necesidad de reconocer ciertos derechos de los pueblos indígenas, en virtud de que dicho organismo (curiosamente) advirtió que el desarrollo sería factible solamente con el concurso de dichas poblaciones, al respecto la política del Banco Mundial apuntaba:

Crear nuevos criterios para identificar pueblos indígenas, basados en las condiciones socioculturales y legales de los países prestatarios del Banco Mundial y en un marco internacional más favorable al reconocimiento y a la protección de los derechos de los indígenas.

La incorporación del tema indígena en procedimientos formales del Banco, tales como la evaluación de impactos ambientales, la asistencia técnica y el trabajo analítico por sector y país.

El requerimiento de que los proyectos de inversión financiados por el Banco en áreas de población indígena contengan un Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PDPI).¹⁹

1. *El problema del derecho internacional en la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indios*

Aspecto trascendente de comprensión del nuevo instrumento internacional, es el de su perfil hermenéutico, por cuanto ubicar al texto jurídico en el contexto internacional contemporáneo, así como, el de los principios que determinan al derecho internacional, al respecto advertimos

¹⁹ Véase Davis, Shelton *et al.*, “La promoción del desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina. Finanzas y desarrollo”, 1994; Partridge, William; Uquillas, Jorge y Johns, Kathryn, “Incursión de los excluidos: el etnodesarrollo en América Latina”, *Memorias de la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre desarrollo económico sostenible*, Bogotá, 1999.

otra línea de reflexión que tiene que ver con la naturaleza de los instrumentos internacionales, circunstancia que delimita el sentido de aplicación que guardaría la futura Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indios. En este terreno es válido reconocer que la Declaración de la OEA no mantiene paralelismo con el sentido de aplicación del derecho de los tratados. Así por ejemplo, habría que valorar la diferencia de la futura Declaración con el Convenio 169 de la OIT, *cuya ratificación sí obliga* a los Estados.

2. *Una segunda lectura de la futura Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indios*

Bajo una concepción paralela a la futura Declaración Americana, en un trabajo reciente Bartolomé Clavero,²⁰ disertó acerca de la efectividad tanto del órgano regulador supranacional (ONU), como el propio derecho internacional, para este caso el que se refiere particularmente a los pueblos indígenas. Para el Clavero la futura Declaración no tiene salida, al haber definido a la ONU como un “club de Estados” en los que adquiere preeminencia la hegemonía norteamericana, el cual postula a su Estado como el ente controlador de las posibles nuevas relaciones internacionales ante los pueblos indígenas y sus “respectivos derechos”. Sin embargo, cabe la pregunta ¿en qué otro contexto, que no sea el del debate internacional, podrán avanzar los pueblos indios para su liberación?, sea que se lleve dicho debate a los márgenes de los Estados, o simplemente de manera independiente, al respecto mucho ha demostrado el movimiento indio internacional al configurar diversidad de organizaciones, celebrar foros, encuentros, congresos, pronunciamientos, declaraciones, e incluso establecer importantes contribuciones en el marco del proyecto de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

La otra salida es la que la izquierda planteara como la única alternativa, la ruptura con el Estado, ante la cual también cuestionaríamos ¿sí

20 En su intervención magistral, que realizó ante el Seminario Internacional sobre Derecho Indígena, Bartolomé Clavero ironiza agudamente acerca de la viabilidad del derecho internacional aplicable a los pueblos indígenas; concluye estableciendo sobre la imperiosa necesidad de revisar a fondo la Declaración Universal por derechos indígenas y derechos humanos. *Derecho indígena*, México, AMNU, INI, 1997, pp 184-213.

en los umbrales del siglo XXI está vigente la idea de la revolución?, fundamentalmente acudiendo al sujeto social contra el cual ha existido la guerra más larga que ha conocido la humanidad, que es la que en todos los tiempos se ha aplicado a los pueblos indígenas.

3. *Reconstrucción del sujeto indígena como nuevo sujeto social del derecho internacional*

El acceso a los derechos propugnados en la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, corre paralelo a una nueva correlación de fuerzas en que se ubiquen los pueblos indios. Al respecto se identifica un nuevo momento del movimiento étnico y consecuentemente el avizoramiento de nuevos sujetos sociales. Siguiendo a Hugo Zemelman,²¹ consideramos que: “El sujeto se constituye en la medida en que puede generar una voluntad colectiva y desplegar un poder que le permita construir realidades con una dirección consciente.

Asimismo, añade Zemelman:²² “El sujeto más que en una organización unificada, se expresa en una cierta *identidad colectiva*. Esta supone la elaboración compartida de un horizonte histórico común y la definición de lo propio —el nosotros— en relación de oposición a lo que se reconoce como ajeno —los otros—”.

Finalmente, considera Zemelman, el sujeto social se construye a partir de utopías colectivas.

La utopía entendida aquí como una expresión de la subjetividad social que incorpora la dimensión futura como la potencialidad del presente, abre un amplio campo de problemas. Es aquí en donde el imaginario social se despliega, formulando y reformulando la relación entre lo vivido y lo posible, entre el presente y el futuro.²³

La “utopía” de estos nuevos sujetos sociales —los pueblos indígenas— lo constituye la reivindicación de sus derechos históricos, jugando un papel significativo el proyecto de Declaración Americana de los De-

21 Zemelman, Hugo, *Sujetos sociales y subjetividad*, México, Colegio de México, 1998, p. 80.

22 Zemelman, Hugo y Valencia, Guadalupe, *Los sujetos sociales, una propuesta de análisis*, México, UNAM, 1992, p. 93.

23 *Ibidem*, p. 94.

rechos Indígenas. En el epicentro de esta “utopía” se ubica la lucha por el espacio, por el territorio en el que los pueblos indígenas buscan su incorporación.

De lo discursivo a lo real

Nos queda un último aspecto que analizar: ¿cómo lograrán los pueblos indígenas, como protagonistas de su propia historia, la aplicación del multicitado instrumento aquí debatido?

Hasta hoy pareciera que la contradicción —aparentemente irresoluble— y que mantiene a la Declaración “estancada” es un “problema de apreciación” (fundamentalmente de los representantes estatales) en torno al concepto político de la autodeterminación de los pueblos.

Conforme a las categorías de la ciencia política y del propio derecho internacional no debe existir mayor confusión o pretensión de irreductibilidad, un pueblo lo es en función de sus elementos que le integran, como lo son su territorio, historia, cultura, identidad, sistemas jurídicos, etcétera, para el caso las “entidades” hasta hoy ubicadas como “poblaciones de segunda” —los indios— han sido por supuesto subyugados por el discurso jurídico dominante y la hegemonía que ejerce el Grupo de los Ocho en el ámbito mundial, para este discurso dominante “simplemente indios sin pueblo”.

IV. BREVES REFLEXIONES SOBRE LAS PERSPECTIVAS DE SU RATIFICACIÓN Y APLICACIÓN EN MÉXICO

Como se ha mencionado, México ha ratificado otros instrumentos jurídicos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas del mundo, promulgados por organismos internacionales e internamente existen avances de legislar en ese sentido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en las Constituciones de los estados federados, sin embargo, su aplicación plena en el reconocimiento amplio de los derechos de los pueblos indios que habitan en el actual territorio de la República mexicana, no se ha correspondido cabalmente con el espíritu de los mismos.

En tal caso, las perspectivas de la aplicación de los Acuerdos de San Andrés Larraínza en el marco de la posible ratificación de la Declara-

ción de los Derechos de los Pueblos Indios de América, implica la consideración de elementos de la situación local del derecho de los pueblos indios, del marco jurídico nacional y de los preceptos normativos internacionales, en su interrelación compatible y complementaria, en los términos siguientes:

1. Para la ratificación por parte del gobierno mexicano

La correlación de fuerzas sociales internas en el ámbito nacional y su expresión en los órganos legislativos estatales y federales.

La influencia política y diplomática de organismos internacionales como la ONU, OEA y OIT, en la opinión pública internacional, y en el gobierno mexicano, podrían contribuir a la ratificación en su momento de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Americanos.

La influencia de la opinión pública internacional con relación al respeto de los derechos humanos y al ejercicio de los derechos de los pueblos indios.

La coyuntura política interna, que implica procesos de legitimación social, lo que implica una mayor flexibilidad de posiciones políticas respecto a los derechos de los pueblos indios.

El fortalecimiento del movimiento nacional de los pueblos indios, por sus reivindicaciones históricas, su cultura, el sistema jurídico propio, y su derecho a la autodeterminación en el uso de los recursos y organización territorial.

Del fortalecimiento de la correlación de fuerzas internas favorables al reconocimiento de las demandas sociales y políticas del movimiento indígena en México.

Reconocimiento de los pueblos indios como sujetos y actores sociales del derecho internacional, lo que implica además de respetar los acuerdos internacionales ratificados, su aplicación en las legislaciones estatales y nacionales.

2. Respeto y aplicación de los Acuerdos de San Andrés

La aplicación de los Acuerdos de San Andrés, además del cumplimiento de los aspectos anteriores, implica la consideración de los siguientes:

Propiciar cambios democráticos en los diferentes ámbitos de la organización de la sociedad, reconociendo los derechos y obligaciones de carácter general de los pueblos, pero también los específicos de los diversos actores sociales, en donde destaca la situación de los pueblos indios, por lo que su marco jurídico tiene perspectivas.

Flexibilizar posiciones para superar las diferencias, contradicciones y confrontaciones sociales internas. Reconocer los derechos de los pueblos indios, en el contexto de una nación mestiza pluriétnica y pluricultural.

El reconocimiento de la participación autogestiva de los pueblos indios en los procesos de desarrollo local, de acuerdo con sus necesidades y aspiraciones sociales y culturales.

Los Acuerdos de San Andrés podrán tener plena vigencia, si se acompañan de iniciativas de programas de autodesarrollo, que contribuyan al establecimiento de un marco jurídico propio, en un contexto de respeto y reconocimiento mutuo entre los diferentes sectores de la sociedad.

Existen niveles diferenciales en sus problemas, necesidades y condiciones de desarrollo de las diversas etnias y comunidades indígenas.

El contexto internacional con fuertes tendencias a la globalización, con la consecuente interdependencia económica y política entre países y regiones, también encausa propuestas que garanticen y fortalezcan los derechos de las etnias y marginados en el mundo.

El marco jurídico indígena debe ser de tipo general, dejando lugar a la interpretación y tratamiento de las especificidades de cada etnia, manteniendo una estructura flexible y participativa.

La base del derecho consuetudinario indígena son los sistemas específicos de lenguajes, de parentesco y reciprocidades, es flexible y difícil de codificar, y se transmite de manera oral, como un medio de información y vínculo entre los miembros de la comunidad y sus instancias de autoridad.

Esas limitantes podrían superarse con un sistema jurídico indígena escrito en los diferentes idiomas autóctonos y presentándose en los medios más adecuados para facilitar su aprendizaje.

La estructura institucional encargada de aplicar el derecho y la administración de justicia, tendrá que partir del respeto y reconocimientos de los pueblos indios en el marco de una nación pluricultural y pluriétnica.

La formación y capacitación de los recursos humanos que hagan valer los derechos de los pueblos indios es una necesidad que las institu-

ciones educativas locales y nacionales deben realizar en coordinación con las organizaciones indígenas.

Las perspectivas de que se cumplan estos Acuerdos es difícil, ante la cerrazón del Estado mexicano de ceder ante los indígenas y la opinión pública nacional e internacional, abriendo posibilidades para la construcción de un Estado más plural y democrático.

V. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Ante lo encontrado de las posiciones entre el EZLN y el Estado mexicano con relación al reconocimiento de los pueblos indios, incluyendo su autonomía para el aprovechamiento de los recursos naturales, es necesario buscar flexibilizarlas y llegar a punto de encuentro, considerando las experiencias nacionales e internacionales, como las siguientes:

La situación y estatuto de la “Tribu Yaqui” en el sur de Sonora, que dispone de un territorio jurídicamente reconocido por los gobiernos estatal y federal.

El ejercicio de hecho de sus derechos por algunas etnias indígenas en México, como el pueblo y comunidades Ayuujk en Oaxaca.

Los espacios jurídicos de la Constitución Política del Estado de Oaxaca.

La experiencia de las naciones originarias en Canadá, en lo que respecta a su situación jurídica constitucional y al aprovechamiento de sus recursos, en donde resaltan los bosques.

Las autonomías españolas.

La situación de los pueblos originarios de Australia.

Es necesario encontrar salidas racionales, superando posturas irreducibles que ponen en peligro las posibilidades de avance de los derechos de los pueblos indios en México, sobre todo cuando las manifestaciones del movimiento indígena son aisladas, dispersas y desarticuladas, y la sociedad nacional no ha construido canales orgánicos de expresión en favor de los pueblos indios, ni siquiera las fuerzas opositoras en el poder legislativo.