

SEGUNDA PARTE
REFORMA CONSTITUCIONAL
EN MATERIA INDÍGENA

V. OBSERVACIONES CRÍTICAS AL PROYECTO DE LA COCOPA

Alán Arias Marín

La iniciativa constitucional en materia de derechos y cultura indígenas elaborada por la Cocopa ha adquirido un valor referencial obligado en el debate en torno al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Para los simpatizantes del zapatismo el texto elaborado por la Cocopa es fuente absoluta de legitimidad: los principios ahí contenidos, tal y como se encuentran redactados, son la única vía para lograr el reconocimiento de los derechos indios, con dignidad.

El proyecto de la Cocopa tiene la virtud de recoger el espíritu de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Sin embargo, la forma en que se encuentra redactada adolece de rigor y de la técnica jurídica requeridas para alcanzar la precisión y certidumbre de sus contenidos

Entre los puntos del proyecto de la Cocopa que se presume requerirían de una revisión de técnica jurídica destacan:

1. La consideración de los *pueblos indígenas como el sujeto de derecho*, ya que su enunciado general y abstracto resulta impreciso, por lo que sería pertinente una mayor determinación en las leyes secundarias, sea la ley reglamentaria o en las legislaciones estatales. De mantenerse como está podría dar pábulo o derivar en conflictos. La definición étnica del concepto de *pueblos indígenas*, tomada textualmente del Acuerdo 169 de la OIT, no permite precisar con claridad los límites geográficos de un pueblo indígena, ya que en nuestro país la gran mayoría de los grupos étnicos se organizan por comunidades claramente establecidas en un espacio territorial, donde,

por lo general, deciden sus formas internas de convivencia, desarrollan mecanismos para resolver sus conflictos internos y, en algunos casos, deciden sus autoridades comunitarias formas de organización social, económica, política y cultural.

2. La aplicación de los *sistemas normativos* de los pueblos indígenas en la regulación y solución de conflictos internos y la *convalidación* de sus procedimientos, juicios y decisiones por las autoridades jurisdiccionales del Estado. Esta facultad se otorga a los pueblos y/o comunidades por delegación, es decir, que los contenidos tradicionales de los órdenes jurídicos indígenas lleguen a constituir los contenidos de los órdenes municipales o comunitarios. Los límites explícitos en los Acuerdos de San Andrés radican en que las resoluciones no podrán contravenir las garantías individuales previstas en la Constitución, así como la necesaria convalidación por parte de las autoridades estatales.

No obstante, persiste la controversia acerca de si resulta pertinente hablar de *sistemas normativos* para referirse a una serie de normas, sumamente maleables, de carácter oral y consuetudinario. Asimismo, cabría cierta prevención en cuanto al carácter ambivalente del imperativo de convalidación de las normas o sistemas normativos, se acepta sin discusión que las resoluciones del orden jurídico indígena sean convalidadas, se discute si debe dominar la interpretación de la convalidación obligatoria o bien la idea de un control de legalidad a los usos y costumbres jurídicos de los grupos indígenas que los aplican.

Existen también argumentos que cuestionan la especificidad indígena de los conjuntos de normas de algunas comunidades o pueblos indios, toda vez que se sustentan en una serie de supuestos abstractos carentes de suficiente fundamentación o correspondencia histórica, ya que desde la Colonia se vivió un intenso proceso de mestizaje y una política de orientación homogeneizante, por lo que gran cantidad de los usos y costumbres, así como las prácticas jurídicas tradicionales en comento, son, en muchos casos, producto de la época colonial y tienen un origen más novo-hispano que de los llamados pueblos originarios. Por otra parte, esta propuesta

abre la controversia acerca de que el eventual reconocimiento de los sistemas normativos indígenas no implique la creación de fueros, derechos o privilegios exclusivos para un grupo de la población.

3. El otorgamiento a las autoridades educativas estatales y municipales de la facultad de definir programas educativos con contenidos específicos para las poblaciones indígenas pareciera una extralimitación, en virtud de que son atribuciones expresamente reservadas al Ejecutivo Federal, de acuerdo a lo establecido en la fracción III del artículo tercero constitucional.

4. El *acceso de manera colectiva* al uso y disfrute de los recursos naturales de sus *tierras y territorios*, resulta en otro gran tema de debate derivado de la iniciativa del Ejecutivo y redactada por la instancia de coadyuvancia para el diálogo entre el gobierno federal y el EZLN. Se ha señalado que ese texto incorporado a la Constitución (fracc. V del Art. 40) puede propiciar un conflicto social mayor, disputas agrarias y propiciar enfrentamientos y enconos por la posesión de la tierra. Las objeciones mayores son dos: a) que el texto propuesto en la iniciativa afecta las modalidades de propiedad inscritas en el Art. 27 constitucional; asimismo, b) que la referencia al concepto de *territorio* implicaría un ámbito espacial de validez aparte del resto del territorio nacional, diverso del ámbito espacial del validez exclusivo del Estado.

En el debate y en el contraste entre las diferentes iniciativas en manos del Congreso de la Unión se hacen evidentes algunos problemas importantes. En primer lugar, en cuanto al sujeto de derecho al disfrute de los recursos naturales de tierras y territorios existe duda razonable de si el pueblo indígena es una persona jurídica o bien si se trata de un ámbito de validez personal.

En segundo lugar, si se plantea en la Constitución el derecho de uso y disfrute y no se incorpora el derecho de propiedad como ocurre en la iniciativa presidencial, cabe la duda de si ello supone la exclusión del poder de disposición de los pueblos indígenas, lo que les negaría el derecho de propiedad a los mismos.

El tercer problema proviene de que al establecer el derecho del pueblo indígena al use y disfrute de su hábitat se pueda entender

como un desconocimiento del derecho de los propietarios particulares, los ejidos y comunidades sobre sus tierras, lo que supondría que la propuesta crea derechos que afectan los derechos adquiridos de otros. Lo anterior abriría el complejo debate de interpretación jurídica puesto que la Constitución estaría desconociendo derechos otorgados por ella misma (el Art. 4, un derecho de los pueblos indígenas *versus* el Art. 27, las distintas formas de propiedad). El conflicto surge con el texto que plantea “sus...territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan y ocupan”.

Por último, otra objeción recurrente a la iniciativa redactada por la COCOPA apunta al derecho de los pueblos indígenas para acceder “de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales”. Los argumentos críticos señalan la ausencia de una referencia explícita, incluida en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, al marco constitucional, lo que potencia la posible interpretación de establecer la modalidad colectiva en detrimento de otras modalidades. En consecuencia la modalidad colectiva excluiría a los pueblos indígenas de otras formas de uso o disfrute posibles.

5. El derecho de los pueblos indígenas a *adquirir, operar y administrar sus medios de comunicación*, con lo cual se establece un derecho constitucional directo, que deja de lado el régimen de concesión y permiso que deberá cumplir el resto de la población, induciendo un régimen especial de derecho o fuero.

6. La definición de las *comunidades indígenas como entidades de derecho público* propicia que éstas tengan facultad para administrar fondos públicos y puedan entrar en confrontación con las autoridades municipales. Por otra parte, los *municipios pueden reconocer su pertenencia a un pueblo indígena*, con lo cual se puede dar una situación en la que se establezca, por la vía de la asociación de las comunidades y los municipios para coordinar sus acciones, un nuevo orden de gobierno que no está precisado en la Constitución.

7. El derecho para que los habitantes de aquellos municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que, asuman su pertenencia a un pueblo indígena, definan

de acuerdo con *las prácticas políticas propias de la tradición* de cada uno de ellos los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional. De esta propuesta podrían derivarse situaciones en las que se establezcan procedimientos electivos en los que las decisiones sean tomadas por unanimidad y que, en el caso de simple mayoría, se generaran hechos de irrespeto de los derechos de la minoría e, incluso, procedimientos de exclusión o expulsión de aquellos grupos disidentes, vulnerando sus derechos fundamentales.

VI. REFORMA CONSTITUCIONAL INDÍGENA: ONCE TESIS

Alán Arias Marín

El primer aspecto a considerar sobre la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas es que se trata de un cambio jurídico decisivo para el futuro del país. La reforma trasciende las demandas del EZLN y de las propias comunidades indígenas porque da continuidad a un proyecto de eliminación de las discriminaciones. Es un asunto vital para la nación en la medida en que puede poner las bases para conformar una sociedad verdaderamente incluyente. De allí la enorme responsabilidad de los legisladores.

El reto es armonizar los llamados derechos de carácter cultural con todo el entramado jurídico que da sustento a las instituciones democráticas. De allí que la pregunta pertinente es ¿cómo no perder, sino ganar libertades? Se trata de asegurar la convivencia respetuosa y tolerante de las diferencias en un marco general de derecho fundado en la igualdad de los ciudadanos.

En este orden de ideas, es preciso orientar la reforma de manera tal que sea congruente con todas las fases de integración de un régimen jurídico democrático. Debe, por tanto, incorporar los momentos del Estado de derecho, las garantías sociales, tan difícilmente conseguidas, y la nueva dimensión del reconocimiento a las realidades culturales. El problema es que, por desgracia, sigue aún inconclusa la obra civilizatoria y justiciera que está definida por nuestras leyes.

Hay así un imperativo de congruencia. Los derechos que habrá de consagrar la reforma tendrán que contar con una gran solidez

conceptual. En todo caso, no pueden ser producto de la improvisación debida a cuestiones propias de la contingencia política. Una buena reforma integra necesariamente la categoría del control de la legalidad. Esta es la condición para evitar dinámicas que podrían poner en riesgo el objetivo fundamental de lograr la unidad de las diferencias. La perspectiva es la de la nación democrática, apegada a los criterios de justicia y de convivencia pacífica.

Tesis uno. El punto de referencia del proceso legislativo debieran ser los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Estos gozan de plena sustentación jurídica. Las iniciativas que obran en manos del Congreso de la Unión son todas, en mayor o menor medida, interpretaciones diversas de los Acuerdos.

Tesis dos. Los Acuerdos de San Andrés configuran un documento con pretensiones más generales, que trasciende el particularismo chiapaneco y proponen algunas de las premisas básicas para el establecimiento de una nueva relación entre la sociedad, el Estado y los pueblos indígenas.

Tesis tres. La iniciativa redactada por la Cocopa posee una significación política que la hace relevante, ser un resultado —si bien excéntrico y determinado por la coyuntura política— del proceso institucional de negociación. Cuenta con la aceptación del EZLN. No obstante, la reforma constitucional debe responder a objetivos que trasciendan el conflicto. Se habrá de legislar para la nación, así es como el Poder Legislativo contribuye a la paz y a la convivencia democrática duraderas no sólo en Chiapas sino en el resto del país.

Tesis cuatro. La Constitución establece, desde 1992, en su artículo 4º. y los Acuerdos de San Andrés así lo ratifican, el reconocimiento jurídico a los pueblos indígenas. La iniciativa presidencial reproduce la definición étnica del concepto de pueblos extraída del Convenio 169 de la OIT. El concepto, no obstante, requiere de una mayor precisión y claridad jurídicas.

Las constituciones políticas de los estados del país y la legislación reglamentaria son el ámbito idóneo para determinar claramente las particularidades de los pueblos y comunidades asentados en sus demarcaciones geográficas.

Tesis cinco. Las comunidades indígenas, al definir las, en los Acuerdos de San Andrés y la iniciativa presidencial, como entidades de derecho público del Estado mexicano habrán de contar con atribuciones y recursos idóneos a su función autonómica poseedoras de un orden jurídico indígena. Esta caracterización no debe derivar en una concepción equivalente a la de entidades territoriales con capacidad de libre determinación sobre el ámbito de validez de su jurisdicción. Esto resulta de importancia crucial, a fin de evitar la conformación de un cuarto orden de gobierno no establecido en los Acuerdos de San Andrés.

Tesis seis. Los Acuerdos de San Andrés plantean el reconocimiento de diversos tipos de derechos de los pueblos indígenas. Una reforma constitucional trascendente debe asumir como criterio general el significado histórico y jurídico del reconocimiento de los derechos culturales denominados de tercera generación, que tienen un *status* diferente de los derechos sociales ya consagrados en la ley suprema. Se trata de incorporar en el sistema jurídico un nuevo tipo de derechos capaz de operar como premisa fundante de la estructura básica de los derechos indígenas y, eventualmente, de otras minorías culturales.

Tesis siete. La reforma constitucional y la nueva legislación indígena deben evitar el establecimiento de un sistema normativo rígido, conservador, que derive en la reproducción indefinida y/o perpetua de las condiciones de la diferencia y pueda propiciar el regreso de formas autoritarias de ejercicio del poder. El nuevo marco constitucional de autonomía debe incluir principios y mecanismos democráticos que posibiliten el desarrollo y enriquecimiento culturales de los diferentes, no la condena a una permanente repetición idéntica.

Tesis ocho. El carácter consuetudinario, sumamente maleable y muy particularizado de los usos y costumbres de algunos pueblos y comunidades indígenas conlleva, en muchos casos, el riesgo sabido de que su práctica es susceptible de vulnerar los derechos humanos y las garantías individuales de otros integrantes de las comunidades, de otros ciudadanos y, particularmente, de las mujeres y de los

adversarios o disidentes de la autoridad convencional. El legislador tiene la responsabilidad política y moral de generar leyes que no se presten a interpretaciones laxas en cuanto al respeto irrestricto de la integridad de las personas y sus derechos humanos.

Tesis nueve. La reforma constitucional deberá complementarse con una serie de acciones y políticas afirmativas de gobierno tendientes a garantizar el desarrollo social de las comunidades indígenas, tal y como se establece en los Acuerdos de San Andrés. Es obligación del Estado nacional atender las demandas sociales de los grupos indígenas vulnerables y promover su efectivo acceso, en condiciones de igualdad, a las oportunidades de progreso y bienestar.

Tesis diez. El reconocimiento de la diferencia de las minorías culturales está en relación con un programa comunitario de autonomía, autogobierno, participación igualitaria y voluntad general que desde su inicio ha acompañado al reclamo y al concepto de democracia. No obstante, su reivindicación unilateral resulta riesgosa, equívoca e improbable. Se trata de entender que la democracia trasciende el estrecho ámbito del consenso e incorpora el espacio del conflicto político y el disenso, sin que ello implique un programa de desestabilización que ponga en entredicho el orden político democrático. En todo caso, y este será un tema de los tiempos mexicanos por venir, el respeto y procesamiento del disenso no puede ser tal que esté en condiciones de vetar o nulificar al consenso.

Tesis once. A manera de conclusión, es pertinente preguntarnos sobre el significado del movimiento zapatista y la reforma constitucional por venir con una doble mirada: ¿cómo no perder, sino ganar libertades? Y, a final de cuentas, ¿cuánto comunitarismo es deseable en la sociedad mexicana si se precia de ser libre y democrática?

Glosa: los legisladores han interpretado la diversidad cultural de diferentes maneras, pero de lo que se trata es que leyes justas y buenas la transformen.

VII. UNA REFORMA MINIMALISTA

Alán Arias Marín

Tres son las objeciones principales a la reforma indígena y una sola la concepción que seriamente las subyace. Tal sería la bendita forma trinitaria con la que el disenso radical, antisistémico, maldice los cambios constitucionales en materia indígena recientemente aprobados. Con la novedad insólita de que se ha sumado a la deslegitimación de la primera enmienda constitucional, el mismo jefe del Ejecutivo a través de las declaraciones de algunos de sus funcionarios.

La impugnación del EZLN y del zapatismo era previsible, tanto en términos estratégicos como tácticos y, por lo tanto, los costos calculables y, a todas luces, asimilables. Sin embargo, la intervención gubernamental, contradictoria y equívoca, ha potenciado a tal grado el rechazo a los cambios constitucionales que, si bien es improbable su modificación en los congresos locales, parece condenada a languidecer políticamente y a convertirse en uno más de los nudos gordianos del actual gobierno, así como en otro de los múltiples agravios de la infeliz relación del presidente Fox con el Congreso.

Estamos frente a dos problemas importantes para la gobernabilidad del país. Por un lado, queda postergada la posibilidad de una reanudación de las negociaciones del gobierno federal con el EZLN. La magnanimidad presidencial naufraga ante una estrategia y una concepción que, congruentemente, mantienen tanto una posición de resistencia a toda forma de dominio globalizador —capitalista, occidental, universalista—, como permanentes acciones

de rebeldía, como corresponde a una minoría política activa contraria a toda forma de institucionalidad, incluida la del régimen democrático. La aceptación de la reforma constitucional por parte del movimiento zapatista hubiera significado un paso, quizá sin retorno posible, hacia su plena incorporación a la vida política civil y, por lo tanto, obligado a respetar los procedimientos y las reglas de la democracia, así como a entregar las armas en un plazo perentorio. Al descalificarla, el EZLN se preserva como una organización reivindicadora de una concepción de vida fundada en el reconocimiento de las comunidades y los pueblos indígenas como elementos esenciales en torno a los cuales habrá de articularse el Estado.

Por el otro lado, las diferencias entre los poderes Ejecutivo y Legislativo son un hecho inédito en la historia política contemporánea del país. La disfuncionalidad entre estos dos lugares de ejercicio de la política se ha constituido en un desafío a la gobernabilidad democrática. Es necesaria, en consecuencia, la redefinición de los mecanismos de corresponsabilidad en las nuevas condiciones políticas, en las que ningún partido goza de la mayoría absoluta en el Congreso y donde se requiere de permanentes negociaciones a fin de llegar a acuerdos. No se trata de la problemática propia de los llamados gobiernos divididos, sino del replanteamiento de los modos de operación política a fin de garantizar un efectivo equilibrio y complementariedad entre ambos poderes.

La descalificación de la reforma constitucional en materia indígena por parte del Poder Ejecutivo es el hecho más sintomático de la difícil relación del presidente Fox con los legisladores, incluidos los de su partido. Quizás sea prematuro deducir de esta posición presidencial la tendencia que habrá de desarrollar en sus futuras relaciones con el Congreso, pero cabe advertir un comportamiento a contracorriente de una de las instituciones fundamentales de la consolidación democrática del país. Ante las modificaciones y limitaciones impuestas al proyecto de la Cocopa, presentado como iniciativa por el Ejecutivo, se optó por otorgar la aquiescencia presidencial a la versión de la dirigencia político-militar del EZLN.

Este embrollo político ha desplazado la discusión de los contenidos de la reforma constitucional y propiciado la creación de mitos y tabúes respecto a documentos de referencia, como el proyecto de la Cocopa y los acuerdos de San Andrés, que el Congreso analizó para legislar con autonomía y criterios propios sobre los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas de México. Lo decisivo es que la representación popular y federal del país consideró que lo más adecuado para la sociedad mexicana y los grupos étnicos era una modificación a la ley suprema que no contraviniera la estructura jurídico-política del Estado mexicano.

Contrario a la posición del Legislativo, el planteamiento del movimiento zapatista se articula en torno a un conjunto de demandas, que han asumido la mayoría de los movimientos etno-políticos actuales, relativas a la estructura del Estado. Estos reclamos pueden considerarse residuos de lo que fue consustancial y determinante en la conformación de las sociedades, pero que hoy adquieren de nueva cuenta su carácter antimoderno. Las impugnaciones a la reforma en materia indígena aprobada por el Poder Legislativo provienen de una concepción de Estado multicultural o, como lo denomina el maestro Luis Villoro, plural. La unidad de este Estado es el resultado del acuerdo entre los pueblos que lo conforman y no del pacto entre ciudadanos libres e iguales. En consecuencia, para el EZLN, sus aliados y simpatizantes es prioritario e irrenunciable el reconocimiento de las comunidades y pueblos como entidades territoriales independientes que libremente aceptan ser parte de un Estado nacional, pero que se asumen con derecho a la libre determinación y la autonomía en las tierras y territorios que usan y ocupan. Esta tríada de reivindicaciones supone un uso y una conceptualización diferentes de los mismos términos presentes en el dictamen de reforma constitucional en manos de los Congresos locales. En el fondo se encuentran dos ideas antagónicas sobre el Estado moderno, por un lado, la sustentada en la conciencia colectiva y la voluntad general, y, por el otro, la que apela a la ciudadanía y la ley.

Este dilema pareciera irresoluble y, en términos del debate teórico, quizás así lo sea. No obstante, tiene soluciones parciales, limitadas y minimalistas de carácter práctico, de acuerdo a la correlación de fuerzas políticas y sólo en el Estado constitucional democrático. El dilema, inasimilable como conflicto, se dirime, sin embargo, provisionalmente de acuerdo a los procedimientos de la democracia, por la vía legal que determina la mayoría. El fundamentalismo histórico y cultural lleva, al principio o al final, al abismo de la violencia. Los mexicanos, mestizos e indígenas, seguirán coexistiendo sólo si en el marco de la unidad nacional reconocen y aceptan sus diferencias y acatan las reglas de la convivencia civilizada y pacífica.

La reforma constitucional aprobada tiene evidentes limitaciones e insuficiencias para la perspectiva del zapatismo —y parece ser del presidente Fox y algunos de sus colaboradores— pero, pese a su minimalismo, tiene la virtud de garantizar el respeto de las libertades individuales y colectivas; reconocer a los pueblos y las comunidades; promover la igualdad de oportunidades; rechazar las discriminaciones; e, institucionalizar la tolerancia. Se trata de un primer paso, que si bien asegura la necesidad de valores e instituciones comunes para resistir y doblegar al racismo, para disminuir y erradicar la violencia o para remontar las consecuencias de la pobreza; se mantiene todavía lejos de una afirmación del ideal de autogobierno y autonomía de las comunidades, en el marco de una sociedad plenamente democrática.

10 de mayo de 2001

VIII. REFORMA INDÍGENA: DEMOCRACIA Y DISIDENCIA

Alán Arias Marín

1) Han entrado en vigor las reformas a la Constitución en materia indígena. Aprobadas por unanimidad en el Senado y por muy amplio margen en la Cámara de Diputados (sólo 60 votos en contra), recibió la aceptación de la mayoría de los Congresos estatales (19 hasta el momento). El presidente Fox la promulgó y publicó como corresponde, pese a indecisiones y declaraciones no muy felices. El nuevo artículo 2º condensa los derechos culturales y autonómicos de los pueblos y comunidades indígenas. Garantiza derechos políticos, jurisdiccionales, socio-económicos y propiamente culturales. Asimismo, obliga a los tres órdenes de gobierno a financiar y desarrollar acciones para la igualdad social de la enorme minoría de indígenas, históricamente marginados y vulnerables. El texto constitucional ha de regir para todos los mexicanos, indígenas y no, mestizos en abrumadora mayoría.

2) ¿Cumple con los Acuerdos de San Andrés? Fundamentalmente sí. Rescata al pie de la letra las premisas centrales de ese documento, signado por el Ejecutivo y el EZLN, para su consideración y transformación en ley por el Congreso. Tales premisas son: el reconocimiento del derecho a la diferencia cultural de los indígenas mexicanos, a su libre determinación y autonomía relativas; así como la obligación del Estado a instrumentarles un trato preferencial que propicie la ampliación de oportunidades. La iniciativa Fox-COCOPA, lo mismo que las otras tres presentadas fueron interpretaciones de los Acuerdos de San Andrés, el nuevo texto constitucional también lo es, con la diferencia cualitativa de ser resultado

del procedimiento constitucional y el mérito político de expresar en sus contenidos los avances y límites que determina el consenso de las fuerzas políticas mayoritarias del país. Legitimidad de la democracia *versus* el disenso radical.

3) La reforma es, en consecuencia, una reforma minimalista. Está construida desde la perspectiva del Estado constitucional vigente. Se asume la idea de que es posible el reconocimiento de los derechos autonómicos y las diferencias culturales de los indios mediante reformas, sin transgredir la estructura del Estado mexicano. No es esa la óptica del EZLN y sus simpatizantes, comprometidos en la construcción de otro estado, fundado en el acuerdo entre el “pueblo dominante” (?) y los pueblos originarios —por cierto, todavía en proceso de reconstrucción tal y como lo postulan los movimientos etnopolíticos contemporáneos—. De aquí las objeciones y los propósitos de enmienda. No sólo un nuevo orden jurídico dotado de autoridades, normatividad y ámbitos de competencia autónomos —como sí lo establece la reforma constitucional; sino que los pueblos y comunidades indígenas sean entidades territoriales independientes, pilares del nuevo estado. Por eso el empeño en las nociones de entidades de derecho público y territorios, por eso el desdén por, los nada desdeñables, conceptos de interés público y *hábitat*.

4) ¿Qué sigue? Un permanente conflicto con intermitentes ascensos y reflujos. No vale el optimismo fácil. Las controversias constitucionales seguirán su curso, es improbable su éxito. Toca mover al gobierno federal, parece que habrá de inclinarse por el reforzamiento de la política social y la contención político-militar del EZLN. Largos 15 minutos. El EZLN en lo suyo: resistir. Oleadas de movilizaciones en el ámbito interno e internacional, aprovechar los nuevos resquicios abiertos por el nuevo texto constitucional en las leyes estatales, capitalizar la distensión militar mientras dure. La decisión ineludible y persistente entre la tolerancia reformista o la disidencia excluyente. Si opta por el radicalismo de las demandas inasimilables para la mayoría democrática, lo cual es probable, el conflicto deviene en innegociable. El *impasse* reeditado y perma-

nente. La lucha prolongada, la paciencia india por los siglos de los siglos. La violencia endémica y cotidiana incrementará exponencialmente el riesgo de escalar. Es el precio del fundamentalismo, de la tentación de la vía armada. Pero también el costo político de la ausencia de estrategia gubernamental, de la demagogia populachera, así también como de la irresponsabilidad y oportunismo de los partidos que han aprovechado la cuestión indígena para dirimir querellas internas —léase PRD y/o PRI— o hasta para negociar agendas legislativas entrampadas como en el Estado de México entre otros.

5) La reforma constituye un gran avance en la construcción de un Estado constitucional moderno, lo saben todos, lo reconocen *soto voce* los más lúcidos de sus críticos. El carácter pluricultural del Estado mexicano se incluye en su definición democrática, ahí la regla que los impugnadores no aceptan, la de la mayoría. Implacable norma de toda democracia representativa. En todo caso, ojalá y así lo detecten las organizaciones indígenas, los partidos y la opinión pública, hasta el programa de la reconstrucción de los pueblos originarios —con toda su carga utópica crítica o fantasiosa— ha encontrado en la reforma constitucional un cauce legal. Debiera ser el tiempo de la política buena: que la disidencia autoritaria se haga oposición efectiva.

16 de agosto de 2001

IX. LOS DILEMAS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA INDÍGENA

Alán Arias Marín
José María Rodríguez

INTRODUCCIÓN

Es pertinente plantear para la discusión la idea de que la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas posee como característica distintiva la figura del *dilema*. Tal su rasgo simbólico indeleble. La normatividad que ahora conforma el nuevo artículo segundo de la Ley Suprema, la misma que ha generado discrepancias, acaso irreconciliables, en cuanto a sus contenidos y la presentación de controversias constitucionales ante la Corte, cuestionando los procedimientos de su elaboración, ha tenido un largo parto y, sin duda, digno producto de los tiempos que corren, es hija de la polémica.

Una definición precisa del *dilema* nos obliga a considerarlo como un argumento formado de dos proposiciones contrarias, de manera que, negada o concedida cualquiera de las dos, queda demostrado lo que se intenta probar. La perversidad del dilema recuerda al principal filósofo de la modernidad, Immanuel Kant, y su inolvidable razonamiento acerca de las antinomias de la filosofía. A las preguntas que dan fundamento a la moral de la nueva época — surgida bajo el impulso de las revoluciones burguesas (inglesa y francesa) — sobre la libertad de los individuos, la inmortalidad de las almas y la existencia de Dios se responde con la fecunda idea de la imposibilidad de saber.

Desde la perspectiva del conocimiento moderno, resulta imposible dar una respuesta a esas cuestiones puesto que se está de cara

a las antinomias de la razón pura. Se puede argumentar racionalmente, sea a favor o en contra de la verdad o falsedad de las aseveraciones, los razonamientos pueden ser correctos, pero la solución verdadera incognoscible. En virtud de esta operación crítica comenzó el derrumbe de la metafísica, el ocaso de las verdades absolutas. No obstante, si bien queda clara su inutilidad para los propósitos de la ciencia, Kant afirmará su carácter de imprescindibles para la moral y la guía de la acción. Irresolubles para la razón, dilemas inescapables, serán, sin embargo, postulados de la vida práctica, la conducta y el comportamiento moral.¹⁸

Muchas de las dificultades del debate sobre los derechos indígenas, de los graves problemas intelectuales y políticos, morales y culturales que le conciernen a estos temas, están vinculados, sin duda, con la naturaleza antinómica de la discusión entre liberalismo y comunitarismo, los insalvables dilemas del pluralismo jurídico, la inconciliable convergencia entre derecho consuetudinario y derecho positivo, entre usos y costumbres colectivos y normatividad individual. Sin ironías, se debe afirmar que en el debate acerca de esta cuestión no se sabe a ciencia cierta qué importa más, si la verdad de las aseveraciones o la responsabilidad de las soluciones. Conviene aquí mucho más ofrecer soluciones posibles que esgrimir convicciones. La cuestión india en México, más que académica es uno de los grandes temas mexicanos de la razón práctica.

Vayamos al grano. Una primera razón para reflexionar y analizar, con seriedad y rigor, la reforma constitucional indígena consiste en el hecho de que es un cambio jurídico de alta significación para el país. Modificación legalmente inatacable, luego de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se declaró incompetente para conocer de los procedimientos del Constituyente Permanente, con lo que deja al Poder Legislativo plena disponibilidad para legislar sobre el tema. Contrariamente a la opinión generalizada y los lugares comunes, esta reforma trasciende

¹⁸ Véase Immanuel Kant, *Critique of Pure Reason*, St. Martin's Press, Nueva York, 1929; también, *Crítica de la razón pura*, Losada, Buenos Aires, 1968, pp. 57 y sigs.

las demandas de las comunidades indígenas y la multiplicidad de sus etnias y va más allá del incipiente movimiento de reivindicación indígena y su miríada de organizaciones, entre las que destacan algunas de raigambre indígena proclives a la disidencia armada, como el EZLN. El proceso que ha acompañado la elevación a rango constitucional de los derechos de los indios ha permitido la confluencia de múltiples actores que, a pesar de sus divergencias, han dado (y dan) continuidad a un proyecto de eliminación de las discriminaciones y las desigualdades, en el horizonte de una aspiración a conformar una sociedad incluyente y justa. Pese al encono, esa conjunción ha sido la base para —pese a su dramatismo— construir un proceso complejo, cuyo mejor rasgo ha sido la razonable contención de la violencia.

El propósito común que alienta a incorporar en la Constitución los derechos de los indios mexicanos es lograr una convivencia respetuosa y tolerante de las diferencias, en un marco jurídico general, fundado en la igualdad de los ciudadanos. La perspectiva habría de ser la de una nación democrática, apegada a criterios de justicia, donde se resguarden los derechos fundamentales de los individuos, se aseguren oportunidades de desarrollo para las comunidades y se garantice la civilidad a partir de la composición pluricultural del país. En lo que concierne a la reforma, queda meridianamente claro que ha querido ser congruente con todas las fases de integración de un régimen jurídico democrático; incorporando los momentos del Estado de derecho, los intereses universalizables o derechos humanos, las garantías sociales —todavía en juego— y la nueva dimensión del reconocimiento a las diferencias culturales.

El rezago social de la mayoría de los indígenas en México es una dificultad mayor para su incorporación efectiva en un nivel más complejo de la vinculación normativa. Estamos hablando de más de diez millones de compatriotas poseedores de muy variadas formas culturales, con el agravante de su marginación y su exclusión. La reforma indígena no elude esta realidad dolorosa en el plano social pero, no obstante, esperanzadora en el ámbito de la cultura.

“La mayoría de los indígenas resiente la pobreza extrema. Recibe menos educación y servicios públicos que el resto de los mexicanos. Accede con dificultad a la jurisdicción del Estado y la falta de respeto a sus derechos humanos no es excepcional. Ocupa la posición social más baja y es víctima de discriminación, injusticia y maltrato. Resiente prejuicios que lastiman su dignidad. En las regiones en que vive la mayoría sufre de opresión. Su representación política es casi inexistente, inferior a su número y presencia y sobre todo, a la justicia de muchas de sus demandas.”¹⁹

Es por lo anteriormente dicho que en las nuevas disposiciones constitucionales podemos observar una convergencia jurídica y política de carácter estratégico. Por un lado, se asume el *principio de dignidad* de todos y su consecuente igualdad, por el otro lado, se reconoce el *principio de diferencia* y la pluralidad cultural que le es inherente, en el ámbito del Estado democrático de derecho.²⁰

La reforma constitucional fue construida en la perspectiva de garantizar el programa liberal de universalización de los derechos para quienes, por diversas circunstancias históricas y culturales, sociales y políticas, se han visto vulnerados en sus derechos a la igualdad y restringidos en el ejercicio de sus libertades. Sin embargo, las recientes modificaciones a la Carta Magna también consideran la validez de las reivindicaciones de las minorías para el autogobierno y libre determinación de sus asuntos internos, bajo la premisa de la unidad de la nación.

Muy probablemente la reforma constitucional aprobada no sea la hipotéticamente mejor, el modelo ideal, acaso tan sólo sea un avance, una expresión del consenso posible de alcanzar en el espacio de la representación política y popular, cristalizada en la correlación de fuerzas en el Congreso. Es un tramo del camino. Se está

¹⁹ Arturo Warman, “Los indios de México”, en *Revista Nexos*, núm. 280, México (abril de 2001), pp. 46.

²⁰ “These principles primarily apply, to the basic structure of society. They are to govern the assignment of rights and duties and to regulate the distribution of social and economic advantages”, en John Rawls, *Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, 1970, p. 60.

ante un proceso legislativo inconcluso, del que restan fases de gran importancia para su afirmación efectiva, tales como las adecuaciones al conjunto de leyes secundarias que inciden en los asuntos indígenas. Asimismo, se habrá de proceder a la gran tarea que los Congresos de los estados de la República tienen que realizar, en el ámbito de sus competencias y en cumplimiento de los nuevos mandatos constitucionales. Ni siquiera con ello la labor legislativa y el debate teórico y político podrán darse por concluidos.

Las insatisfacciones y los desacuerdos que se articulan en torno a propósitos que van más allá de los cambios constitucionales mantienen viva la discusión. De lograr, quienes hoy impugnan la reforma, una articulación política con la dimensión suficiente para modificar la correlación de fuerzas se abrirán posibilidades de incorporar nuevos contenidos e, incluso, se podrán hacer replanteamientos novedosos a la Constitución, la llamada “reforma de la reforma” los que inevitablemente habrán de estar en correspondencia con una reestructuración radical del Estado, vinculada a la instauración de una nueva forma del mismo.

Mientras esto no ocurra, si bien la reforma cuenta con la legitimidad formal que le otorga la representación nacional y, complementariamente, ha sido dotada de plena legitimidad legal por la Corte al desestimar las controversias constitucionales, estamos ante modificaciones legales políticamente vulneradas. Legalidad políticamente débil en la medida que carecen del consentimiento y la aceptación de los sectores más organizados y de mayor mérito en el impulso reciente de las justas reivindicaciones indígenas en México. Muchos de esos grupos y comunidades, de organizaciones e intelectuales poseen una perspectiva teórica y política común, que bien puede sintetizarse en este condensado texto de Luis Villoro.

“La aceptación de la multiplicidad de los pueblos, sin un núcleo de unidad, implica la destrucción del Estado, la imposición de la unidad sin respeto a la diversidad, conduce a un Estado opresivo. La solución sólo puede darse en una forma de síntesis entre unidad y multiplicidad. Entre la ruptura de la asociación política existente y su mantenimiento por coacción; cabe una tercera vía: la transformación de la

asociación política, de ser obra de la imposición de una de las partes a ser resultado de un consenso entre sujetos autónomos”.²¹

Esa mirada insatisfecha y crítica, postula una sociedad multicultural, sustentada en la existencia o en el proyecto de reconstitución de diversas comunidades o pueblos de cultura plenamente autónomos, asentados en territorios específicos y que cuentan con sus propias instituciones sociales y políticas o que pretenden reconstruirlas.

DILEMA 1: EL CONFLICTO DEL EZLN EN CHIAPAS Y LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS

La reforma constitucional parte de dos antecedentes jurídicos. Por una parte, el hecho que desde 1990 el país ratificó el *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*; y, por la otra, que, en concordancia con ese tratado internacional, se modificó en 1992 el artículo 4º de la Ley Suprema, para introducir el carácter pluricultural de la nación, sustentado originalmente en los pueblos indígenas, y la precisión, en la fracción VII del artículo 27 constitucional referente a la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

Sin embargo, el camino hacia la afirmación de los derechos indígenas en el plano constitucional no fue, en México, una cuestión académica o jurídica, sino eminentemente política. Las consideraciones internacionales y el reconocimiento pluricultural de la nación no fueron de ninguna manera los aspectos determinantes. La insurrección armada del EZLN, el primero de enero de 1994, su rápida e inédita evolución ideológica, transitando de demandas propias de los grupos guerrilleros reivindicantes de propuestas de corte socialista —cuyo referente más próximo fueron las organizaciones armadas de los países centroamericanos— hacia plantea-

²¹ Luis Villoro, “Sobre derechos humanos y derechos de los pueblos”, en *ISONOMÍA*, ITAM, núm. 3, octubre de 1995, p. 9.

mientos específicos de los movimientos etnopolíticos contemporáneos.²² El núcleo central de sus reclamos se ubicó en los derechos autonómicos de los pueblos y las comunidades indígenas (reconocimiento de las diferencias culturales) y la exigencia de acciones afirmativas por parte del Estado —a través de políticas compensatorias— para elevar las condiciones de vida de los indígenas, eliminar las discriminaciones y asegurar la igualdad de oportunidades (principio de dignidad).

El EZLN se ha configurado como uno de los actores políticos más relevantes de la última década. Lo caracteriza la polivalencia de su intervención en los asuntos públicos y de Estado. Por una parte, ha logrado la hazaña de que las demandas locales de un conjunto de comunidades hayan pasado a encontrar su lugar en la construcción de una nueva universalidad jurídica. Por la otra, ha perseverado en su afirmación sistemática de espacios de resistencia asumidos como micropoderes, como lo demuestra la creación de municipios autónomos por la vía de los hechos, en consciente desafío de la institucionalidad vigente. Su proyección no es sólo nacional sino internacional, es punto de referencia para otros espacios comunitarios amenazados y para grupos contrarios a la modernización y la globalización. Finalmente, se articula con un proyecto más complejo —de ambición revolucionaria— de recomposición del Estado, bajo premisas no liberales.

Las acciones políticas del movimiento zapatista, sus aliados y simpatizantes no han estado exentas, también, de un innegable perfil conservador que, paradójicamente, resulta completamente innovador. Sus principales demandas son a favor del reconocimiento y vigencia de las formas culturales tradicionales de los pueblos indígenas previas a la conformación del Estado moderno, elemento que le otorga ingredientes de protesta y subversión desde mundos de vida que pueden considerarse residuales, pero que tienen plena incidencia para la construcción de un tipo de Estado que trascien-

²² Véase “Primera Declaración de la Selva de la Lacandona” y “Segunda Declaración”, en *EZLN: documentos y comunicados*, ERA, México, 1993-1994, 3 vols.

da la homogenidad de la sociedad de mercado y asuma la diversidad; a que, con base en el derecho, se les reconozca el derecho al autogobierno y a un nuevo arreglo de incorporación al orden jurídico nacional. Los planteamientos estratégicos del EZLN han convertido en central la demanda por el respeto a la identidad (dignidad y diferencia) y a los derechos de autonomía política y cultural de un grupo social históricamente vulnerado y discriminado en términos económicos, sociales y políticos. Nada mejor para la lucha mediática —a la que el zapatismo ha dedicado las mayores energías— que el desarrollo y promoción de un espíritu de rebelión, al mismo tiempo que se practican formas multidimensionales de resistencia.²³

Los *Acuerdos de San Andrés Larráinzar* son uno de los resultados del diálogo entre el gobierno y el grupo armado. Cumplen un papel crucial tanto en el camino de una solución legal y pacífica al conflicto, como en el proceso legislativo de incorporación de los derechos indígenas a la Constitución. La firma de estos *Acuerdos* fue para el zapatismo una decisiva victoria estratégica, aunque ciertamente, significó un logro político de alto valor táctico para el gobierno. Con ellos, el EZLN obtuvo para los pueblos indígenas su reconocimiento como sujetos de derecho con capacidad de libre determinación y autonomía. La intransigencia del zapatismo en reivindicar como la única reforma constitucional aceptable la del proyecto de COCOPA, presentada como iniciativa por el presidente Vicente Fox, profundizó un debate sumamente complejo entre las concepciones liberales y comunitaristas; mismo que, dadas las actuales condiciones políticas, difícilmente podrá ser superado en el corto y mediano plazos.

Una cuestión fundamental de estos *Acuerdos* es que constituye un documento con pretensiones de carácter general, que contiene algunas de las premisas básicas para el establecimiento de una nueva relación de los pueblos indígenas, el Estado y el conjunto

²³ Sobre este tema véase Alán Arias Marín, “¿Cómo ganar libertades y no perderlas?”, en *Revista Mexicana de Ciencia Política*, núm. 46, FCPS, 2001.

de la sociedad mexicana. Estas premisas sólo pueden realizarse en el marco de una profunda reforma del Estado, paralela a la construcción de un nuevo pacto social que garantice el desarrollo sustentable de los pueblos y las comunidades indígenas.²⁴

DILEMA 2: CONFLICTOS NEGOCIABLES E IRRESOLUBLES

Dos lecturas han determinado la interpretación de estos *Acuerdos* y, con ellas, indirectamente, la valoración general de la reforma constitucional aprobada el año pasado. Una, *liberal-democrática*, que entiende —en última instancia— como conciliables, tanto en la estructura básica de la sociedad como en su expresión jurídica constitucional, las premisas de derecho a la dignidad y a la diferencia que constituyen el fundamento de los *Acuerdos*. Esta fue la línea seguida por el Congreso al aceptar la diversidad cultural materializada en más de 56 grupos étnicos y otorgarles derechos políticos, sociales, económicos y culturales, relevantemente el derecho a la autonomía relativa en la conducción de su vida interna; así como un conjunto sistemático de políticas públicas de promoción del desarrollo, a través de acciones afirmativas favorables a las poblaciones indígenas, en tanto que grupos vulnerados en situaciones de inequidad y desventaja. El eje articulador de la reforma constitucional fue garantizar la libertad de los ciudadanos, independientemente de sus orígenes o formas de organización cultural, y atender las necesidades sociales básicas de quienes se encuentran en condiciones de desigualdad.²⁵

La otra interpretación, *comunitarista-histórica*, tiene como punto de partida la ratificación que, desde su perspectiva, se hace en los *Acuerdos* respecto de las formas tradicionales políticas, econó-

²⁴ Véase José Ramón Cossío Díaz *et al.*, “Pronunciamiento Conjunto, ASAL”, en *Derechos y cultura indígena. Los dilemas del debate jurídico*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, pp. 288 y sigs.

²⁵ Véase la exposición de motivos de las reformas y adiciones presentadas por el Senado, junio de 2001.

micas, sociales y culturales de los pueblos indígenas originarios, que hoy adquieren de nueva cuenta un carácter crítico ante los modos y consecuencias de una modernización implacable. El nuevo pacto preconizado por los *Acuerdos* debiera ser producto de un arreglo (*pactum conjunctionis*) entre los pueblos que conforman el Estado y no de un simple contrato (*pactum subjectionis*) entre ciudadanos libres e iguales; por consiguiente, se requiere de la construcción de un nuevo Estado, que sólo podrá ser resultado del reconocimiento de los derechos colectivos integrales de los pueblos indígenas y demás actores sociales que aceptan su pertenencia a una misma comunidad histórica.

La batería de argumentos críticos utilizados para impugnar los contenidos de la reforma constitucional, y que derivan de esta segunda interpretación, consiste en impugnar la falta de reconocimiento de los pueblos como sujetos de derecho y de las comunidades como entidades de derecho público; el carácter no obligatorio del uso y disfrute colectivo de los territorios que ocupan; y el hecho de que la reforma se niega a otorgar una plena jurisdicción legal sobre sus territorios.

“El respeto a la vida, a la autonomía, a la igualdad de condiciones y la posibilidad de perseguir sin coacción los propios fines y valores no son resultado sino condición de todo convenio político voluntario. Corresponden pues a una situación ideal. De no darse ésta, el resultado no sería una asociación voluntaria sino una imposición, al menos parcial, de una de las partes sobre las otras”.²⁶

A estas dos lecturas les subyacen dos ideas antagónicas acerca del Estado moderno. Por un lado, la sustentada en la conciencia colectiva y la voluntad general y, por el otro, la que apela a la ciudadanía y a sus capacidades de autolegislación. La primera asume la idea de una comunidad de destino cultural e histórico (*nacionalismo étnico*), en tanto que la segunda —procedimental— se cimienta en la idea de una sociedad política capaz de garantizar la represen-

²⁶ Luis Villoro, *op. cit.*, p. 10.

tación de la diversidad de intereses, al tiempo que respetuosa de los principios de libertad, justicia y diferencia (*nacionalismo cívico*).²⁷

Tratar de entender las dos concepciones contrapuestas que pueden derivarse de los *Acuerdos de San Andrés*, resultan una clave explicativa para la comprensión de algunos rasgos esenciales del conflicto con el EZLN —de duración inopinada— y, en lo que aquí nos concierne, para entender por qué la reforma constitucional aprobada resulta radicalmente insuficiente e inaceptable para el movimiento indígena más radicalizado —incluidos los zapatistas. En teoría política se establece una dura distinción entre conflictos negociables y los que no lo son. Los primeros están orientados a obtener *más o menos* ventajas del adversario y son susceptibles de solución mediante acciones correctivas y reformas legales e institucionales que impliquen distribuciones más equitativas del poder político y del producto social. Este tipo de conflictos son observados, incluso, como saludables toda vez que pueden resultar en una mayor cohesión de las sociedades democráticas, siempre y cuando se establezca un entramado institucional garante de la gobernabilidad y que se corresponda con la pluralidad política existente.

“Una sociedad pluralista y de libre mercado que incubara una interminable serie de conflictos en rápida sucesión difiere de otros tipos de estructuras sociopolíticas en un aspecto importante: no puede pretender establecer ninguna clase de orden y de armonía permanentes; a lo único que aspira es a “ir saliendo al paso” de un conflicto al siguiente”.²⁸

Por otra parte, existen conflictos sin posibilidad de negociación, no asimilables a la legalidad y la institucionalidad propias del

²⁷ “La integración de los ciudadanos asegura la lealtad a la cultura política común. Ésta echa sus raíces en la interpretación de los principios constitucionales que cada Estado nacional hace desde la perspectiva de su contexto histórico de experiencia y que, por tanto, no puede ser éticamente neutral”, en Jürgen Habermas, *La inclusión del otro*, Paidós, Barcelona, 1999, p. 213.

²⁸ Albert O. Hirschman, *Tendencias autosubversivas. Ensayos*, FCE, 1996, p. 277. También revisar Marco Cupolo (comp.), *Sistemas políticos: términos conceptuales; temas del debate italiano*, UAM, México, 1986.

régimen político vigente. Se trata de confrontaciones propias de sociedades divididas, polarizadas políticamente, especialmente entre tendencias divergentes de carácter étnico, lingüístico o religioso. A nivel mundial y en las últimas décadas se han convertido en conflictos relevantes, por los problemas derivados del carácter multinacional o multicultural de las sociedades atrasadas o con sistemas democráticos defectuosos e insuficientes. Como resultará evidente, estos rasgos se ajustan con inusitada fidelidad a la concepción que impera en el mundo cultural del indigenismo ilustrado y en el movimiento zapatista en contra de lo que, desde su perspectiva, es un sistema global y nacional de opresión.

El conjunto de demandas y emplazamientos políticos y discursivos que enarbola el EZLN han sido y son difícilmente procesables por el gobierno. El movimiento no aspira al asalto del poder constituido, pero sí se afirma como una organización que reivindica una multiplicidad de espacios de excepción, contrapoderes y ámbitos de resistencia a los embates disciplinarios (y explotadores) de la sociedad de dominio. Es verdad que, desde su concepción de Estado, se requiere impulsar un proyecto político de nación alternativo, que reconozca el poder constituyente de los pueblos y acepte la diversidad y autonomía de las comunidades y pueblos que lo conforman, así como, en consecuencia, la necesidad de un arreglo institucional de nuevo tipo.²⁹

Es por lo anterior, y desde una óptica de los conflictos políticos, que el que ocurre entre el EZLN y el gobierno federal es uno de los de carácter inconciliable; no es de los de *más o menos*, es, más bien, de los que se formulan como de *esto o lo otro (de suma cero)*. Por consiguiente, en el tema que aquí nos atañe, la reforma constitucional aprobada por el Congreso resulta a todas luces insuficiente

²⁹ “Es importante centrar el análisis en la necesidad de una reforma del Estado y en la explicación de sus elementos constitutivos en contraste y paralelo con el derecho indígena. Pueblo, territorio, y soberanía dice la teoría del Derecho son elementos que le son propios del Estado. Pueblos, territorios, autonomía, son los ejes de la demanda indígena”. Magda Gómez, “Derecho indígena y constitucionalidad”, en *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, UAM-ANTHROPOS, México, 2002, pp. 236.

en la perspectiva tanto de la solución del conflicto con el EZLN, como en el de la satisfacción de las demandas del movimiento zapatista. Hay un *dilema político*, cuyo núcleo no es resoluble dadas las líneas de interpretación y argumentación puestas en juego.

También manifiesta ser un conflicto insoluble bajo una *perspectiva cultural*. Desde lo que pueden denominarse problemáticas culturales, no se puede eludir que algunos conflictos tienen como elemento definitorio las contraposiciones étnicas, lingüísticas o religiosas, factores determinantes que hacen prácticamente imposible superar las discrepancias entre el Estado nacional homogéneo y los pueblos y comunidades reivindicadores de esos tipos de derechos tradicionales. Es esta dificultad lo que hace prácticamente nugatoria la posibilidad de una solución pacífica, es decir, en las que la autoridad establecida se autolimita en sus facultades de coacción legítima, en tanto que gobierno del Estado, legalmente constituido.

El predominio de una concepción cultural y política de raigambre comunitaria por una de las partes, contraria a los principios en los que se sustenta el Estado liberal-democrático —propio de sociedades plurales cuyo eje político es el sistema de partidos— se constituye en el obstáculo más evidente para la neutralización de las contradicciones y la superación de los conflictos de índole política.

“Los desafíos resultarán mayores cuanto más profundas sean las diferencias de religión, de raza o de etnia o las diacronías histórico-culturales que deben ser superadas; serán más dolorosos cuanto más adopten las tendencias de autoafirmación un carácter fundamentalista-delimitador, ya sea porque la minoría que pugna por el reconocimiento al haber sufrido de experiencias de impotencia se refugie en regresiones”.³⁰

Poco habrá de importar si las partes confrontadas tienen motivaciones valorativas semejantes, tales como la equidad (dignidad) y la tolerancia (reconocimiento de las diferencias), lo que casi siem-

³⁰ Jürgen Habermas, *op. cit.*, pp. 198 y 199.

pre se declara pero no siempre ocurre, motivaciones que en principio debieran contribuir a una natural resolución de los conflictos, lo que permitiría caracterizarlos como resolubles (del tipo *más o menos*).

El predominio de las reivindicaciones de los pueblos, fundamentados en una *idea de comunidad histórica* —dotada de instituciones políticas y sociales, que ocupa un territorio, comparte una lengua y una cultura diferenciadas— hace evidente que estamos ante formas de vida significativas a lo largo y ancho del conjunto de las actividades humanas, sociales, educativas, religiosas, recreativas y, por supuesto, económicas. Estos mundos de vida, verdaderas *culturas societales*, en la formulación de Will Kymlicka están orientadas a su realización, su plena vigencia y reproducción, con ello, al aseguramiento de su continuidad intergeneracional. Es por eso que abarcan la esfera no sólo de lo privado, sino que de manera determinante, aspiran también a extenderse al ámbito de lo público.³¹

El desafío a la lógica de la cultura dominante por parte de los pueblos y/o las minorías culturales resulta, pues, de muy improbable asimilación por el *establishment*. Ello es así en virtud del empeño en sostener la igualación valorativa que la perspectiva multicultural le otorga a los pueblos y sus culturas en la lucha por preservarse y reproducirse como tales, y también, en su práctica, como actor político y cultural con incidencia decisiva en los asuntos públicos del país, sin importar (les) que no sean mayoritarios, ni expresivos de la hegemonía cultural.³² El resultado de la incorporación de este otro plano —*cultural-societal*— a la naturaleza de los movimientos etnopolíticos, introduce nuevos y duros elementos para justificar los motivos y argumentos que califican de insuficiente a la reforma constitucional indígena, recientemente aprobada en México.

³¹ Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona, 1996, pp. 112 y sigs.

³² Véase Charles Taylor, “El multiculturalismo y la ‘política del reconocimiento’”, en *El multiculturalismo y la “política del reconocimiento”*. *Ensayo de Charles Taylor*, Amy Gutman (coord.), FCE, México, 1993.

DILEMA 3: LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS ESTADOS Y AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDIOS

Los criterios y principios que rigen y alientan las acciones y el discurso de los legisladores que, con unanimidad en el Senado y holgada mayoría en la Cámara de Diputados, aprobaron las modificaciones constitucionales en materia indígena son, no obstante, de otra índole y obedecen a un horizonte ideológico y a una cultura política radicalmente diferenciados a los del movimiento zapatista y la cultura indigenista comunitaria.

La tarea legislativa estuvo pensada y encaminada a incorporar los derechos indígenas a la Constitución y no orientada a la solución del conflicto entre el EZLN y el gobierno federal en Chiapas. El universo de referencia no era el EZLN, a pesar de que fue la organización política que llevó a primer plano este tema; tampoco los indígenas chiapanecos, ni siquiera los más de 10 millones de indígenas que habitan en el país, sino el conjunto de la población mexicana vista desde un orden constitucional susceptible de garantizar derechos iguales para todos, en el trance de otorgar derechos autonómicos y diferenciados relativos a los pueblos y comunidades indígenas, en el marco del Estado; así como de promover acciones afirmativas a favor de esa numerosa minoría vulnerable.

La referencia principal del proceso legislativo no podía ser otra que los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, documento en el que se materializan los contenidos de lo que habría de ser la reforma constitucional. Documento dotado de una fuerte carga política y legal, en tanto que producto directo de la negociación entre las partes en el marco de la Ley para el Diálogo, la Negociación y la Paz Digna en Chiapas (marzo, 1995). El conjunto de iniciativas que fueron dictaminadas, incluida de manera principal la elaborada por la instancia coadyuvante para el diálogo entre el gobierno y el EZLN y que fue presentada por el presidente Fox, resultaban ser —en mayor o menor medida— interpretaciones diversas de estos Acuerdos.

Sin embargo, el proyecto redactado por la COCOPA fue el eje de las discusiones para la elaboración del dictamen, bajo la consideración de que estaba dotada de una significación política relevante al contar con la acep-

tación del EZLN. Pero, se estableció que lo determinante era legislar para la nación y no restringir esta tarea sólo a un asunto eminentemente político, como es la firma de la paz, que eventualmente pondría fin al conflicto en Chiapas. La sobrecarga de significados políticos —agudizados por la presencia del EZLN en la Ciudad de México y en el Congreso— fue un elemento de presión en torno a la reforma indígena. Ello ha propiciado la creación de mitos y tabúes respecto de los documentos emblemáticos del movimiento, como son el proyecto de la COCOPA y los Acuerdos de San Andrés.

El criterio que prevaleció en el Constituyente Permanente fue la consideración de que lo más adecuado para la sociedad mexicana y los grupos étnicos que forman parte de ella era una modificación a la Ley Suprema que no contraviniera la estructura jurídico-política del Estado mexicano.

En el nuevo Artículo 2º, se concentra, de una parte, el conjunto de las atribuciones de los indígenas (libre determinación y autonomía para decidir formas internas de convivencia, aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, elección de autoridades de gobierno interno con base en sus normas, acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales en los lugares que habitan y ocupan, elegir representantes ante los ayuntamientos y acceder plenamente a la jurisdicción del Estado); y, de otra parte, las obligaciones correspondientes del Estado (reconocimiento de los pueblos y comunidades en las constituciones y leyes de las entidades federativas, establecimiento de las características de libre determinación y autonomía en cada entidad y de las normas para reconocer a las comunidades como entidades de interés público; la obligatoriedad, para los tres órdenes de gobierno, de promover la igualdad de oportunidades, eliminar las discriminaciones, establecer instituciones y políticas, diseñadas y operadas conjuntamente con los indios para garantizar la vigencia de los derechos y el desarrollo integral de los pueblos; establecimiento de partidas presupuestales específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones; así como formas y procedimientos para que las comunidades participen en su ejercicio y vigilancia).

Este precepto constitucional precisa, también, mediante una readecuación del concepto de pueblos indígenas del artículo 1° inciso b) del *Convenio 169 de la OIT* a la realidad particular del país la nueva noción constitucional de pueblos indios. Los *pueblos* son definidos como aquellos grupos de personas que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que aun mantienen sus instituciones sociales, culturales, económicas y políticas, o parte de ellas; se establece que la conciencia de su identidad indígena es uno de los criterios que servirá para determinar a quienes se aplican las disposiciones propias de los pueblos indígenas.³³

Conviene tener presente un aspecto de este *Convenio* que a menudo se soslaya o se disminuye en sus consecuencias, se trata de la precisión, en el Artículo 1° párrafo 3 de este tratado internacional, señalando que la utilización del término “pueblos” no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que puedan conferirse a dicho término en el derecho internacional. Conviene tomar en consideración que el derecho internacional, si bien utiliza con cierta liberalidad las nociones de autodeterminación y pueblos indígenas, habitualmente establece salvedades y restricciones a sus significados, siempre orientadas a favor de un uso analógico entre las nociones de *pueblos* y *estados nacionales* en tanto que sujetos de derechos. Así, desde 1948 la *Carta de las Naciones Unidas* estatuye (artículos 1° y 55°) “el derecho de los pueblos a la autodeterminación”, e instrumentos posteriores ratifican este derecho, destacadamente los *Convenios* conocidos como el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, en vigor desde 1976 y ratificados por México en 1981; en sentido análogo, queda establecida la restricción que el *Convenio 169* adjunta al concepto de pueblo que ya se mencionó. En virtud de lo anterior, se puede afirmar que el conjunto de la normatividad internacional

³³ Véase la definición de pueblo en el *Convenio 169* de la OIT.

adscribe un significado igual u homogéneo entre las nociones de *pueblo* y la de *Estado-nación*.

De esta manera, en la medida en que son los Estados nacionales los suscriptores de los tratados y convenios y, sobre todo, *el sujeto de derechos*, el reconocimiento de los pueblos queda acotado y subordinado a los Estados nacionales. Con base en esta consideración, el nuevo *Artículo 2º* constitucional establece una premisa general aplicable a todo el texto constitucional, la unicidad e indivisibilidad de la nación mexicana. Esta premisa confiere al Estado exclusividad en cuanto a ser el sujeto de los derechos de libre determinación como condición *sine qua non* de la soberanía e integridad de la nación. Su consecuencia obliga a considerar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas como una *autonomía subordinada o de segundo orden*, en tanto que esos derechos son otorgados bajo la condición de que “aseguran la unidad nacional”.

DILEMA 4: SUJETO DE DERECHO INDIVIDUAL Y COLECTIVO

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá, entonces, como autonomía relativa, en tanto que asegura la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y las comunidades indígenas habrá de darse efectivamente en el marco de la República Federal que es la forma constitucional de organización de la nación. En consecuencia, el criterio federalista se convierte en el decisivo en cuanto al otorgamiento de los derechos y prerrogativas que la Constitución garantiza a los pueblos y comunidades indígenas, por lo que será facultad de los Congresos de las entidades federativas el otorgarlos. Se cancela con ello, constitucionalmente, la posibilidad de que el Estado pueda configurarse a partir de la asociación libre de pueblos indígenas en un ámbito comunitario y, en consecuencia, predomina la sujeción a una estructura representativa, democrática y federal. El sujeto de derecho son los individuos indígenas, con lo que el énfasis de una relación de cultura expresada en el principio del “mandar obedeciendo” (a la

voluntad general comunitaria), aspiración del fundamento deseable del Estado comunitarista y su noción de democracia, queda subordinado a la prevalencia de la relación entre gobernantes (con representación y legitimidad democrática) y gobernados que reconocen el principio en el que se sustenta el Estado liberal-democrático.

Una lectura distinta a la letra y espíritu del derecho internacional y de la mayoría de las constituciones nacionales, misma en la que se fundamenta la crítica radical a la reforma indígena, apunta a una redefinición del concepto de *pueblo* entendido como una unidad de cultura en el espacio y el tiempo, amalgamada a la conciencia de identidad y a la voluntad de pertenencia a una comunidad. Ejemplo destacado de esta interpretación en nuestro ambiente deliberativo, es la desarrollada por Luis Villoro en sus obras últimas. Ahí se concluye con una definición de pueblo construida en la perspectiva y en función de una probable constitución de estados *plurales*, consecuentes con el carácter multicultural de las sociedades, sustantivamente diferentes a los estados liberal-democráticos.³⁴

En esta perspectiva multicultural, las notas definitorias requeridas para ser reconocidos como *pueblos* serían: la unidad cultural de la población (con un gran peso específico otorgado a la homogeneidad lingüística); un pasado y un proyecto de futuro comunes; conciencia de identidad colectiva; y posesión, uso y disfrute, así como jurisdicción sobre un territorio propio; conjunto de características que le otorgarían a los *pueblos* indígenas derechos plenos a la libre determinación y la autonomía. Como resultará evidente, es esta línea interpretativa, la que conviene a todas luces a las reivindicaciones de pueblos y etnias de cara a los Estados nacionales constituidos, la que conforma las bases para formas de estados multinacionales o multiculturales, en los que el sujeto de derecho son los pueblos y a los que se les tendría que reconocer como verdaderas *entidades territoriales independientes*, titulares de derechos colec-

³⁴ Véase la definición de pueblo en Luis Villoro, *Estado plural, pluralidad de culturas*, Paidós, 1998.

tivos de naturaleza distinta a los individuales. En ese sentido apunta también la concepción de Estado y federalismo desarrollada por Rodolfo Stavenhagen.

“El Estado unitario y centralista no ha podido dar las garantías necesarias a los derechos de los pueblos indígenas; por el contrario, ha sido generalmente su primer violador. El Estado pluriétnico en gestación debe ser por supuesto, civil y democrático, pero también pluricultural y pluralista en lo político. El federalismo en donde existe o donde se crea conveniente que exista, puede ser no sólo territorial, sino también étnico. De no ser así, resultaría ilusorio hablar de derechos colectivos de los derechos indígenas”.³⁵

Del mismo modo que en todos los temas antes referidos, se hace evidente aquí el dilema que subyace en la interpretación-valoración del sujeto de derecho de la reforma constitucional. Para quienes asumen que los cambios legales deben mantenerse en el ámbito de la estructura constitucional del Estado, sólo se requería establecer el carácter pluricultural de la nación mexicana y las formas en que los pueblos realizarían su derecho de libre determinación y autonomía relativas; en tanto que para quienes postulan un Estado multicultural o plural, resultado del acuerdo entre los pueblos que lo conforman y no del pacto entre ciudadanos libres e iguales, la reforma debería ser el punto de partida para una reconfiguración de la estructura del Estado. Esta reforma radical, en rigor, revolucionaria, se plantearía con base en el reconocimiento de la diversidad de los pueblos y de sus derechos colectivos, como fundamento y legitimidad originarios, lo que obligaría a una especificación clara entre los derechos particulares de cada pueblo y los derechos comunes y generales a cualquier ciudadano.

“La admisión de los derechos individuales de los indígenas no tropieza con obstáculos formales graves, en la medida en que se trata de

³⁵ Rodolfo Stavenhagen, “Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales”, en *Reflexiones sobre la identidad de los pueblos indígenas*, El Colegio de la Frontera Norte, México, 1996, p. 127.

derechos reconocidos a todos los hombres, que simplemente se trasladan hacia el indígena. En cambio, no existe la misma disposición hacia los derechos de los pueblos, que pudieran ser disgregadores — se dice— de las naciones y de los Estados nacionales”.³⁶

DILEMA 5: TERRITORIO Y TIERRAS

Del uso acotado o restrictivo del concepto de *pueblo* como equivalente de Estado, tanto en la reforma indígena mexicana como en la normatividad internacional (lo que descalifica a los pueblos indígenas como posible sujeto de derecho) se implica necesariamente que sus atribuciones de autodeterminación tengan limitaciones o restricciones importantes. La libre determinación de los pueblos indígenas está referida y subordinada al Estado nacional de pertenencia. Se trata de autodeterminaciones y autonomías relativas solamente al ámbito de la vida interna y en el marco de los Estados nacionales.

Una primera y decisiva consecuencia de esta restricción se refiere a la noción de *territorio*. Esta categoría se preserva como exclusiva del Estado nacional, entendida como ámbito universal de su validez y espacio de su jurisdicción institucional, condición necesaria para garantizar la integridad de la nación y la soberanía. Derivado de esas premisas, la reforma constitucional indígena otorga el derecho de los pueblos y las comunidades para acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan, con respeto a las formas de propiedad y tenencia de la tierra constitucionalmente establecidas. Tal formulación permite modalidades de apropiación o disfrute colectivas, pero, ciertamente, no las generaliza ni restringe los modos individuales de hacerlo. La pretensión de su obligatoriedad queda descartada. La propie-

³⁶ David Chacón Hernández, “Autonomía y territorialidad de las etnias”, en *Derecho y poder: la cuestión de la tierra y los pueblos indios*, México, Universidad de Chapingo, 1995, p. 128.

dad y/o posesión se refiere exclusivamente a las *tierras* y no al *territorio*, susceptibles de ser utilizadas u ocupadas de alguna manera por las comunidades y los pueblos indígenas. Se está ante una visión que tiene como propósito garantizar y salvaguardar los derechos de los propietarios de los predios, así como evitar, en lo posible, confrontaciones entre los pueblos y comunidades, quienes demandan la existencia de derechos originarios, precedentes a la constitución del Estado, y los legítimos dueños las tierras, de acuerdo con las disposiciones que regulan la propiedad de individuos o de núcleos de población, como es el caso de las tierras ejidales y comunales.

Con el ordenamiento general de la reforma constitucional en cuanto a que los pueblos indígenas sólo pueden acceder al uso y disfrute de sus *tierras*, se está eliminando uno de los elementos constitutivos de la definición de los *pueblos* y, con ello, ha quedado sin efecto la posibilidad de que éstos cuenten con el espacio material donde ejerzan su control político y decidan colectivamente sus formas de reproducción de acuerdo a sus valores culturales y sus sistemas normativos. La inexistencia de *territorios* para los *pueblos indígenas* supone, desde la óptica de los movimientos etnopolíticos,³⁷ la pérdida de un aspecto fundamental para garantizar la reproducción de su propia existencia o para proyectar su reconstitución futura. En consecuencia, queda denegada por la vía legal, una de las condiciones imprescindibles para la conformación de un Estado multicultural o plural, toda vez que —para la perspectiva política comprometida con la *reconstitución de los pueblos indios*— sólo a partir del derecho territorial es que un pueblo está en condiciones de afirmar su cultura y preservarse como componente de la diversidad cultural de la nación. Sólo en la *jurisdicción de los pueblos sobre un territorio* es donde podría materializarse, de manera efectiva, su reconocimiento como sujeto de derechos.

³⁷ Véase Miguel Alberto Bartolomé, *Gente de costumbre y gente de razón*, Siglo XXI, México, 1997.

“La territorialidad tiene aquí un alcance diverso de la mera relación dominical — o bien, la tenencia, bajo alguna de sus expresiones— de la tierra. Ciertamente, el concepto de territorialidad tiene que ver con el espacio donde habitan los pueblos indios, pero en el entendido de su autonomía regional que permite su autodeterminación”.³⁸

Sin embargo, al estar restringida esta posibilidad por la reforma constitucional, sólo se otorgan derechos para las comunidades en lo que se refiere a la forma de organización social y política de su vida interna, y, a los indígenas en lo particular para garantizarles sus derechos de propiedad. Paralelamente se les confieren a las comunidades condiciones de *preferencia* en el uso y disfrute de los recursos naturales, no estratégicos según la Constitución, de su hábitat. En virtud de estas restricciones o limitaciones es que, desde el punto de vista de quienes reivindican y postulan la pertinencia de derechos colectivos —diferenciados de los derechos generales ciudadanos— para los pueblos indios, la reforma constitucional resulta incapaz de satisfacer sus reclamos de avanzar hacia un tipo de Estado distinto al democrático de derecho, vigente en el país.

DILEMA 6: COMUNIDAD INDÍGENA

¿ENTIDAD DE DERECHO O ENTIDAD DE INTERÉS PÚBLICO?

La reforma constitucional ofrece una definición de las comunidades indígenas como unidad social, económica y cultural, con autoridades tradicionales, asentadas en un espacio territorial y pertenecientes a un pueblo indígena. En términos jurídicos las caracteriza como de *interés público* y, consecuentemente, restringe sus vínculos a la figura de la *asociación*. Es por ello, que la reforma asume una actitud de tolerancia cultural y de promoción social con respecto

³⁸ Miguel Angel Sámano Rentería, “La cuestión agraria indígena y desarrollo sustentable”, en *Derecho y poder: la cuestión de la tierra y los pueblos indios*, Universidad de Chapingo, México, 1995, p. 163.

a las comunidades. De ese modo, al no ser la comunidad una instancia pública cualitativamente diferenciada de los órdenes de gobierno establecidos constitucionalmente —federal, estatal o municipal— que se subordinan sus posibilidades de ejercicio de autodeterminación y autonomía (ya sabemos que relativas o secundarias) al orden municipal.³⁹

Se evita, con ello, la posibilidad de formas o figuras de asociación institucional que sobrepasen el horizonte municipal con objetivos que trasciendan el mero desarrollo económico y social o el uso y disfrute preferente de los recursos naturales. En la modificación al *Artículo 115°* constitucional, fracción III, se explicita la atribución de las comunidades indígenas para coordinarse y asociarse en el ámbito municipal. A la manera clásica, la reforma constitucional busca asimilar a la estructura y la lógica prevalecientes en la Constitución esta figura de organización comunal, encaminándola como asociación de índole productiva, titular de prestaciones especiales (o de discriminación positiva) para el desarrollo social.

En tanto que *orden jurídico*, las modificaciones constitucionales incorporan a la comunidad indígena como parte del entramado legal del país en un *plano submunicipal*. Como figura tradicional que ha disfrutado atribuciones legales de hecho (análogas a la de los jueces de paz) para dirimir conflictos de orden interno, la comunidad es articulada al derecho positivo y la aplicación de sus sistemas normativos consuetudinarios aceptados, mediante el establecimiento legal de los procedimientos y casos de validación jurídica. Se trata, pues, de una incorporación de un orden jurídico tradicional a la jurisdicción del Estado mexicano al que se le otorga la titularidad de derechos y atribuciones, incluida la elección por usos y

³⁹ “Desde el momento en que ese derecho a la libre determinación está acotado por la unidad e indivisibilidad de la nación mexicana, y adicionalmente, debe ejercerse en un marco constitucional de autonomía, sus alcances son distintos. La conjunción de estos dos límites a la libre determinación sólo puede significar que habrá de ejercerse en las condiciones que lo permita el orden jurídico, y particularmente, la Constitución”, en José Ramón Cossío Díaz, *Los problemas del derecho indígena en México*, CNDH, 2002, p. 154.

costumbres de sus autoridades comunitarias, con un ámbito de validez inframunicipal.

Para la perspectiva comunitarista la reforma constitucional vulnera radicalmente el núcleo esencial del andamiaje jurídico y político de los *pueblos indios*. Con la instrumentación de los procedimientos habituales del derecho liberal para lidiar con los dilemas del *pluralismo jurídico*, lo que supone una serie de limitaciones e incomprendiones en el tratamiento de las figuras colectivas del derecho consuetudinario indígena, las modificaciones a la Carta Magna descartan toda posibilidad de avanzar en la conformación de un Estado multinacional o multicultural. Para los críticos de la reforma constitucional, el zapatismo y sus grupos de aliados y simpatizantes, impulsores de otra forma estatal fundada en la asociación de los pueblos y bajo la premisa de una cultura histórica común, la reforma del Estado, concomitante a la incorporación de los derechos colectivos de los indios en la Constitución, ha quedado en suspenso e inconclusa.

A las insuficiencias que el derecho positivo dominante tiene en el procesamiento de demandas y modificaciones legales de índole comunitaria, incluso, a sus inevitables reticencias ideológicas frente al pluralismo jurídico, las aspiraciones del movimiento indígena radical, incluido el EZLN y su organización afín, el Congreso Nacional Indígena, habrán de añadir otra limitación inapelable. Se trata del hecho terco y políticamente incontrovertible, desde el punto de vista del criterio democrático, de una correlación de fuerzas políticas reticentes a una radical transformación del Estado mexicano y de sus premisas jurídicas e ideológicas de corte liberal.

DILEMA 7: LUCHA POLÍTICA Y LEGAL

La reforma constitucional en materia indígena resulta en la inclusión de un conjunto heterogéneo de reclamos, políticos, sociales y culturales, en la estructura de los derechos formales de los ciudadanos. Se trata de una modificación jurídica que tiene los *límites*

del consenso que fue posible construir en el Poder Legislativo, con una correlación de fuerzas muy equilibrada que dificulta sobremanera los acuerdos y en torno a un tema sobrepolitizado y altamente ideológico.

El Congreso tuvo la disposición a establecer constitucionalmente los derechos de los indígenas mexicanos y garantizar de ese modo la coexistencia de una numerosa minoría cultural bajo los criterios de libertad, democracia y justicia social. Nada revolucionario, ciertamente. No obstante, la Carta Magna se ha enriquecido con el reconocimiento del derecho a la diversidad y la prohibición de toda forma de discriminación. Con ello, se avanza hacia un Estado constitucional de un corte más contemporáneo, que asume el respeto a las diferencias culturales y que no soslaya las desigualdades reales y la pobreza de gran parte de la población indígena.

Este punto es trascendente dada la marginación y el rezago que involucra a la mayoría de los núcleos de población indígena en el país. Llama la atención que los cambios a la Ley fundamental incorporen explícitamente la obligación constitucional de los tres órdenes de gobierno para la atención particularizada de los indígenas y, sobre todo, la prescripción normativa de destinar recursos presupuestales exclusivos para la instrumentación de políticas específicas para las comunidades indígenas. Con ello se supera la perniciosa tradición mexicana de promulgar leyes de carácter “programático” sin obligatoriedad vinculatoria y sin posibilidades de aplicación efectiva.

La reforma es una reforma *minimalista*. Está construida desde la perspectiva del Estado constitucional vigente. Adopta la idea de que es posible otorgar derechos autonómicos relativos y reconocer las diferencias culturales —por vía reformista— sin transgredir la estructura del Estado mexicano. La reforma es también calificable como *garantista*, sustentada en el *principio de dignidad* (igualdad), por lo que incorpora acciones afirmativas, así como fundada en el *principio de diferencia*, aceptación de la composición pluricultural de la nación y garantías de respeto y tolerancia para las culturas que forman parte del Estado mexicano.

No es esa, por supuesto, la óptica de los acervos críticos de la reforma, principalmente, el EZLN, las organizaciones indígenas afines —como el Congreso Nacional Indígena—, sus simpatizantes e intelectuales cercanos, comprometidos en la construcción de un Estado de otro tipo, fundado en el acuerdo entre los pueblos que constituyen la nación. Aspiran no sólo a nuevos órdenes jurídicos dotados de autoridad, normas y ámbitos de competencia restringidos, como establece el nuevo artículo 2º derivado de la reforma; sino a que los pueblos y comunidades indígenas sean entidades territoriales independientes (autonomías en sentido fuerte), pilares constitutivos del nuevo Estado. De ahí la insistencia en las nociones de territorio y en la determinación de las comunidades indígenas como entidades de derecho (público).

La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declarándose incompetente para calificar los procedimientos del Constituyente Permanente al modificar y/o adicionar el texto de la Carta Magna y, con ello, suspender cualquier impugnación legal a la reforma indígena en el ámbito nacional —los procedimientos ante la OIT o la Corte Interamericana de Derechos Humanos todavía pueden ensayarse— cierran temporalmente un episodio más del proceso de incorporación de los derechos de los indios mexicanos al entramado institucional y jurídico del país.⁴⁰

DILEMA FINAL: ¿QUÉ SIGUE?

¿Qué sigue? Se trata de un conflicto política y culturalmente irresoluble. Un conflicto moralmente inasimilable, por ello su permanente y renovada capacidad de legitimación. No vale el optimismo fácil. Largos 15 minutos. Viviremos en la matriz del conflicto, con intermitentes ascensos y reflujos, con violencias inmanentes y el

⁴⁰ Véase Olga Sánchez Cordero, “Constitución y derechos indígenas”, en *El Universal*, 30 de septiembre de 2002, y Alán Arias Marín, “EZLN: momento de definiciones”, *Milenio Diario*, 12 de septiembre de 2002.

riesgo siempre presente de su escalamiento trágico. Oleadas de movilización, aprovechamiento de los resquicios abiertos por las modificaciones constitucionales y las nuevas normatividades que puedan generarse a su amparo. Mantener en lo posible la distensión militar. El gobierno parece resignado al reforzamiento de la política social y a la obligada contención militar del EZLN.

Por su parte, el movimiento zapatista en lo suyo: resistir, abrir en los hechos microespacios de poder y control. Inevitable en la cotidiana toma de decisiones la opción entre la tolerancia (reformista) o la disidencia radical y excluyente (revolucionaria). Si se elige el radicalismo de las demandas inasimilables el conflicto deviene innegociable. La lucha prolongada, la paciencia india por los siglos de los siglos. Es el precio del fundamentalismo, de la tentación de las armas. También de la ausencia de estrategia gubernamental y de la demagogia de casi todos los actores políticos involucrados.

El dilema de la reforma constitucional indígena y del conflicto que le subyace parece irresoluble. En términos del debate político, cultural y jurídico lo es, todavía por largo rato. Hay pequeñas soluciones, avances parciales, componendas limitadas —minimalistas— de carácter práctico, en consonancia con las cambiantes correlaciones de fuerza. Provisionales soluciones democráticas, es decir, por la vía de la elemental e insustituible regla de la mayoría. Obligada y deseable utopía: renunciar al fundamentalismo (histórico o cultural) que siempre lleva —al principio o al final— al abismo de la violencia.

Tizapan, San Ángel, ciudad de México,
septiembre, 2002

X. CUADRO COMPARATIVO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA INDÍGENA

Alán Arias Marín
José María Rodríguez

<i>Reforma constitucional</i>	<i>Iniciativa del Ejecutivo</i>	<i>Acuerdos de San Andrés</i>	<i>Observaciones</i>
<p>Artículo 1° En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p>	<p>Artículo 4° La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas,</p>	<p>1. ... estas reformas deberán contener 2. entre otros, los siguientes aspectos generales: g) en la Carta Magna, asegurar la obligación de no discriminar por origen racial o étnico, lengua, sexo, creencia o condición social, posibilitando con ello la tipificación de la discriminación social como delito. Propuestas Conjuntas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se recuperan Acuerdos San Andrés. • Ausente COCOPA. • Se amplían las motivaciones de la discriminación. • Se recuperan declaraciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. • Se establece la premisa para la punibilidad de la discriminación en el Código Penal.
<p>Artículo 2° La nación mexicana es única e indivisible. La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que</p>	<p>Artículo 4° La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas,</p>	<p>1. Reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución General. El Estado debe promover el reconocimiento, como</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ausente en la Constitución. • La reforma recupera Acuerdos San Andrés, respeta COCOPA.

CUADRO COMPARATIVO... (CONTINUACIÓN)

<i>Reforma constitucional</i>	<i>Iniciativa del Ejecutivo</i>	<i>Acuerdos de San Andrés</i>	<i>Observaciones</i>
<p>descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p>	<p>que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y que conservan sus colonización y antes de que se establecieron las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p>	<p>garantía constitucional, del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas que son los que "descienden de poblaciones que habitan en el país en la época de la conquista o la colonización y del establecimiento de las actuales fronteras estatales, y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.</p> <p>Pronunciamiento Conjunto.</p> <p>2. Dicho marco jurídico ha de edificarse a partir de reconocer la libre determinación de los pueblos indígenas, que son los que teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la imposición del régimen colonial, mantiene identidades propias, conciencia de las mismas y la voluntad de preservarlas, a partir de sus características culturales, sociales, políticas y económicas, propias y diferenciadas... Propuestas Conjuntas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se recuperan Acuerdos San Andrés.
<p>La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.</p>	<p>La conciencia de su identidad indígena deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que aplican las disposiciones" sobre pueblos indígenas.</p> <p>Pronunciamiento Conjunto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se recuperan Acuerdos San Andrés. • Ausente en COCOPA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se introduce una definición de comunidad indígena cuyas características configuran el reconocimiento de un orden jurídico
<p>Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un</p>			

CUADRO COMPARATIVO... (CONTINUACIÓN)

<i>Reforma constitucional</i>	<i>Iniciativa del Ejecutivo</i>	<i>Acuerdos de San Andrés</i>	<i>Observaciones</i>
<p>territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.</p> <p>El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.</p> <p>A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:</p>	<p>Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado Mexicano para:</p>	<p>El derecho a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de Autonomía asegurando la unidad nacional. Pronunciamiento Conjunto</p> <p>3. El reconocimiento de que en las legislaciones de los estados de la República, deben quedar establecidas las características de la libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones diversas y legítimas de los pueblos indígenas. Pronunciamiento. Conjunto.</p>	<p>nuevo a partir de las formas de comunidades existentes en el mundo indígena.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausente en COCOPA. • Ausente en Acuerdos San Andrés. • Se recuperan Acuerdos San Andrés. • Ausente en COCOPA. • Se reconoce el derecho en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se mandata a las constituciones locales, exigiéndoles especificaciones propias.
		<p>La autonomía es la expresión concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación, expresada como un marco que se conforma como parte del Estado Nacional... Propuestas</p> <p>Conjuntos. 3. La legislación nacional debe reconocer a los pueblos indígenas como los sujetos de los derechos a la libre determinación y autonomía.</p> <p>Propuestas Conjuntas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Recupera y clarifica Acuerdos San Andrés. • Clarifica y profundiza COCOPA, el derecho de libre determinación se generaliza a pueblos y comunidades, no se entiende como mera expresión. • Si bien no explícitamente, resulta evidente el reconocimiento de pueblos y comunidades como los sujetos de los derechos a la libre Propuestas Conjuntas determinación y autonomía, además, a continuación se enumeran los rubros particulares del marco autonómico para su ejercicio.

CUADRO COMPARATIVO... (CONTINUACIÓN)

<i>Reforma constitucional</i>	<i>Iniciativa del Ejecutivo</i>	<i>Acuerdos de San Andrés</i>	<i>Observaciones</i>
<p>I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.</p>	<p>I. Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural.</p>	<p>5.1. El reconocimiento en la constitución política nacional de... e) Derechos sociales. Para que se garanticen sus formas de organización social, la satisfacción de sus necesidades humanas fundamentales y sus instituciones internas. Pronunciamiento conjunto. La autonomía es la expresión concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación ... Los pueblos indígenas podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente... Propuestas Conjuntas. I. La creación de un nuevo marco jurídico que establezca una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado, con base en el reconocimiento de su derecho a la libre determinación y de los derechos jurídicos, políticos, sociales, económicos y culturales que de él se derivan... Propuestas Conjuntas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se recuperan Acuerdos San Andrés y COCOPA. • Acuerdos San Andrés repite lo mismo en otros documentos, tanto en "Pronunciamiento", como en "Propuestas".
<p>II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.</p>	<p>II. Aplicar sus sistemas normativos en regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.</p>	<p>Nuevo Marco Jurídico. 5.1. El reconocimiento en la Constitución Política nacional de demandas indígenas que deben quedar consagradas como derechos legítimos... b) Derechos de jurisdicción. Para que se acepten sus propios procedimientos para designar sus autoridades y sus sistemas normativos para la resolución</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se recuperan Acuerdos San Andrés y COCOPA, se establece referencia a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se remite a la Ley los casos y procedimientos válidos, a fin de proveer de criterios a los Jueces y Tribunales. No se establece la obligatoriedad de la convalidación como en COCOPA. • Se recuperan Acuerdos de San Andrés.

CUADRO COMPARATIVO... (CONTINUACIÓN)

<i>Reforma constitucional</i>	<i>Iniciativa del Ejecutivo</i>	<i>Acuerdos de San Andrés</i>	<i>Observaciones</i>
<p>III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres</p>	<p>III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo a sus normas en los ámbitos de su autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad.</p>	<p>de conflictos internos, con respecto a los derechos humanos. Pronunciamiento conjunto. b) Obtener el reconocimiento de sus sistemas normativos internos para la regulación y sanción, en tanto no sean contrarios a las Garantías Constitucionales y a los Derechos Humanos, en particular los de las mujeres. Propuestas Conjuntas. 2... El reconocimiento de espacios jurisdiccionales a las autoridades designadas en el seno de las comunidades, pueblos indígenas y municipios, a partir de una redistribución de competencias del fuero estatal, para que dichas autoridades estén en aptitud de disminuir las controversias internas de convivencia, cuyo conocimiento y resolución impliquen una mejor procuración e impartición de justicia. Propuestas Conjuntas. I... f) En el contenido de la legislación, tomar en consideración la pluriculturalidad de la nación mexicana que refleje el diálogo intercultural con normas comunes para todos los mexicanos y respeto a los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas. Propuestas Conjuntas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se recuperan Acuerdos San Andrés. • Se recuperan Acuerdos San Andrés y COCOPA. • Se incorpora el respeto al pacto federal y a la soberanía de los estados como candidados.

CUADRO COMPARATIVO... (CONTINUACIÓN)

<i>Reforma constitucional</i>	<i>Iniciativa del Ejecutivo</i>	<i>Acuerdos de San Andrés</i>	<i>Observaciones</i>
<p>en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.</p> <p>IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.</p>	<p>VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad.</p>	<p>garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad.</p> <p>Propuestas Conjuntas. Derechos de jurisdicción. Para que se acepten sus propios procedimientos para designar sus autoridades y sus sistemas normativos para la resolución de conflictos internos, con respecto a los derechos humanos.</p> <p>Pronunciamiento Conjunto. 6... h) Designar libremente a sus representantes, tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal, y a sus autoridades como pueblos indígenas, de conformidad con las instituciones y tradiciones propias de cada pueblo; Propuestas Conjuntas. e) ... Se propone al Congreso de la Unión el reconocimiento, en reformas constitucionales y políticas que se deriven, del derecho de la mujer indígena para participar, en un plano de igualdad, con el varón en todos los niveles de gobierno y en el desarrollo de los pueblos indígenas. Propuestas Conjuntas.</p> <p>6. Se propone al Congreso de la Unión... e) promover el desarrollo de los diversos componentes de su identidad y patrimonio cultural. i) promover y desarrollar sus lenguas y culturas, así como sus costumbres y tradiciones tanto políticas como sociales, económicas, religiosas y culturales. Propuestas Conjuntas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se recuperan Acuerdos San Andrés. • Se recuperan Acuerdos San Andrés y COCOPA.

CUADRO COMPARATIVO... (CONTINUACIÓN)

<i>Reforma constitucional</i>	<i>Iniciativa del Ejecutivo</i>	<i>Acuerdos de San Andrés</i>	<i>Observaciones</i>
<p>V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.</p> <p>VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.</p>	<p>V. Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación;</p>	<p>2. El Gobierno Federal asume el compromiso de construir, con los diferentes sectores de la sociedad y en un nuevo federalismo, un nuevo pacto social que modifique de raíz las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales con los pueblos indígenas. El pacto... debe hacer efectivos los derechos y garantías que les corresponden: derecho a su diferencia cultural; derecho a su hábitat; uso y disfrute del territorio, conforme al artículo 13.2. del Convenio 169 de la OIT; Pronunciamiento Conjunto.</p> <p>C) En materia de recursos naturales, reglamentar un orden de preferencia que privilegie a las comunidades indígenas en el otorgamiento de concesiones para obtener los beneficios de la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales; Propuestas Conjuntas.</p> <p>b) Legislar para que se "garantice la protección a la integridad de las tierras de los grupos indígenas", tomando en consideración las especificidades de los pueblos indígenas y las comunidades, en el concepto de integridad territorial contenido en el Convenio 169 de la OIT, así como el establecimiento de procedimientos y mecanismos para la regularización de las formas de la propiedad indígena y de fomento de la cohesión cultural; Propuestas Conjuntas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Recupera Acuerdos San Andrés en lo concerniente al hábitat. Añade el precepto constitucional de la integridad de las tierras de las comunidades agrarias. El carácter colectivo del uso y disfrute no se explicita, no obstante, al establecerse su derecho de preferencia (<i>cf.</i> ASA) se asume que podrá hacerse colectiva o individualmente. Se excluye la noción de territorio. El concepto es considerado equívoco. Corresponde, en primer lugar, al ámbito de validez propio del Estado Mexicano, asimismo, se refiere al territorio de las entidades federativas, y, en tercer término, al espacio de asentamiento físico de las comunidades. Se utiliza hábitat como equivalente (ver ASA y Convenio 169 OIT; 13.2) El riesgo de reclamos generalizados, en términos de propiedad y tenencia de la tierra, por parte de pueblos y comunidades sobre espacios ya titulados de propiedad, motivó, asimismo, la exclusión del concepto de territorios.

<i>Reforma constitucional</i>	<i>Iniciativa del Ejecutivo</i>	<p><i>Acuerdos de San Andrés</i></p> <p>5.- Se propone al Congreso de la Unión...</p> <p>a) Territorio. Todo pueblo indígena se asienta en un territorio que cubre la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de alguna manera. El territorio es la base material de su reproducción como pueblo y expresa la unidad indisoluble hombre-tierra-naturaleza. Propuestas Conjuntas.</p> <p>6. Se propone al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados... d) acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la nación; Propuestas Conjuntas.</p> <p>6. Producción y empleo... Se debe buscar el reconocimiento en el sistema jurídico mexicano, federal y estatal, del derecho de los pueblos indígenas al uso sostenible y a todos los beneficios derivados del uso y aprovechamiento de los recursos naturales de los territorios que ocupan o utilizan de alguna manera... Propuestas Conjuntas.</p> <p>2. Sostenibilidad. Es indispensable y urgente asegurar la perduración de la naturaleza y la cultura de los territorios que ocupan y utilizan de alguna manera los pueblos indígenas, según los define el artículo 13.2. del Convenio 169 de la OIT... Pronunciamiento Conjunto.</p>	<p><i>Observaciones</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Se perfeccionan Acuerdos San Andrés y COCOPA, al sustituir recursos de dominio directo por áreas estratégicas de acuerdo al Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. • Se establece derecho de asociación de las comunidades para acceso preferente al uso y disfrute de los recursos naturales. Ausente en COCOPA.
-------------------------------	---------------------------------	---	--

CUADRO COMPARATIVO... (CONTINUACIÓN)

<i>Reforma constitucional</i>	<i>Iniciativa del Ejecutivo</i>	<i>Acuerdos de San Andrés</i>	<i>Observaciones</i>
<p>VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.</p> <p>Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.</p> <p>VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.</p> <p>Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como</p>	<p>... Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán, en todo tiempo el derecho de ser asistidos por intérpretes y defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.</p>	<p>b) artículo 115. Para que se fortalezca el pacto federal y se garantice la participación de las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos y de los municipios mayoritariamente indígenas en los asuntos públicos. Pronunciamiento</p> <p>Conjunto.</p> <p>h) designar libremente a sus representantes, tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal, y a sus autoridades como pueblos indígenas, de conformidad con las instituciones y tradiciones propias de cada pueblo; Propuestas Conjuntas.</p> <p>3. Garantizar acceso pleno a la justicia. El Estado debe garantizar el acceso pleno de los pueblos a la jurisdicción del Estado mexicano, con reconocimiento y respeto a especificidades culturales y a sus sistemas normativos internos, garantizando el pleno respecto a los derechos humanos. Pronunciamiento</p> <p>Conjunto.</p> <p>Nuevo Marco Jurídico. El gobierno federal asume el compromiso de impulsar las siguientes acciones:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se recuperan acuerdos San Andrés. • Ausente en COCOPA. • Se excluye lo relativo a la elección de autoridades en los municipios mayoritariamente indígenas por ser competencias de las entidades federativas. <ul style="list-style-type: none"> • Se recuperan Acuerdos San Andrés y COCOPA.

CUADRO COMPARATIVO... (CONTINUACIÓN)

<i>Reforma constitucional</i>	<i>Iniciativa del Ejecutivo</i>	<i>Acuerdos de San Andrés</i>	<i>Observaciones</i>
<p>las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.</p>	<p>3. El reconocimiento de que en las legislaciones de los estados de la República, deben quedar establecidas las características de la libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones diversas y legítimas de los pueblos indígenas. Pronunciamiento Conjunto. El gobierno federal asume el compromiso de impulsar las siguientes acciones: 2. El reconocimiento en la legislación nacional de las comunidades como entidades de derecho público, el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas. Pronunciamiento Conjunto. II. 4 se propone al Congreso de la Unión reconocer en la legislación nacional a las comunidades como entidades de derecho público el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas. Propuestas Conjuntas. 1.- El establecimiento de la nueva relación de los pueblos indígenas y el Estado....</p>	<p>3. El reconocimiento de que en las legislaciones de los estados de la República, deben quedar establecidas las características de la libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones diversas y legítimas de los pueblos indígenas. Pronunciamiento Conjunto. El gobierno federal asume el compromiso de impulsar las siguientes acciones: 2. El reconocimiento en la legislación nacional de las comunidades como entidades de derecho público, el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas. Pronunciamiento Conjunto. II. 4 se propone al Congreso de la Unión reconocer en la legislación nacional a las comunidades como entidades de derecho público el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas. Propuestas Conjuntas. 1.- El establecimiento de la nueva relación de los pueblos indígenas y el Estado....</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se recuperan Acuerdos San Andrés y ausente en COCOPA. • Se reconoce a las comunidades como entidades de interés público lo que fortalece la obligación del Estado para promover acciones de desarrollo y el otorgamiento de recursos a las comunidades, tal y como se establecerá en el apartado "B". • No se incorpora lo que Acuerdos San Andrés reitera en los niveles que componen los documentos de los Acuerdos San Andrés, "Pronunciamientos" y "Propuestas", a saber: <ol style="list-style-type: none"> a) Entidades de derecho público. No aparece la expresión, no obstante, si lo que se demanda es el reconocimiento de las comunidades como un nuevo orden jurídico, la reforma le otorga a las comunidades las características correspondientes, a saber: elección de autoridades, sistemas normativos, ámbito espacial de validez y asignación de recursos propios. Luego se cumplen los requisitos de un nuevo orden jurídico-político. b) No se reconoce, en el ámbito federal, el derecho de asociarse libremente en municipios en virtud de que la creación de nuevos municipios es atribución de los Congresos locales. c) Tampoco se reconoce el derecho de que municipios mayoritariamente indígenas se asocien para coordinar sus acciones como pueblos. Ese derecho constituiría un

CUADRO COMPARATIVO... (CONTINUACIÓN)

<i>Reforma constitucional</i>	<i>Iniciativa del Ejecutivo</i>	<i>Acuerdos de San Andrés</i>	<i>Observaciones</i>
<p>B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.</p> <p>Para abatir las carencias y rezagos que afectan a pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:</p> <p>I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones</p>	<p>El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral; las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichos pueblos.</p> <p>Las Constituciones y las leyes de los estados de la República, conforme a sus particulares características, establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas.</p> <p>La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural.</p> <p>Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación y combatir toda forma de discriminación.</p>	<p>Por ello, proponemos que estas reformas deberán contener entre otros, los siguientes aspectos generales:</p> <p>a) Legislar sobre la autonomía de las comunidades y pueblos indígenas para incluir el reconocimiento de las comunidades como entidades de derecho público; el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena; así como el derecho de varios municipios para asociarse a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas. Propuestas Conjuntas.</p>	<p>desbordamiento de los tres órdenes de gobierno establecidos en la estructura jurídica del Estado mexicano. La aspiración de constituir asociaciones regionales trans-estatales propias de los pueblos y su respectivo reconocimiento constitucional no queda establecida en la reforma, pues supondría el establecimiento de un derecho para constituir un nuevo orden de gobierno.</p> <p>Apartado B</p> <ul style="list-style-type: none"> Recupera COCOPA. Amplía y explicita acciones afirmativas de gobierno recuperando Acuerdos San Andrés.
		<p>7. impulsar la producción y el empleo. El Estado debe impulsar la base económica de los pueblos indígenas con estrategias específicas de desarrollo</p>	

CUADRO COMPARATIVO... (CONTINUACIÓN)

<i>Reforma constitucional</i>	<i>Iniciativa del Ejecutivo</i>	<i>Acuerdos de San Andrés</i>	<i>Observaciones</i>
<p>coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.</p> <p>II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.</p>	<p>Las autoridades educativas federales, estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural.</p>	<p>acordadas con ellos, que aprovechen sus potencialidades humanas mediante actividades industriales y agroindustriales que cobren sus necesidades y produzcan excedentes para los mercados; que coadyuven a generar empleo a través de procesos productivos que incrementen el valor agregado de sus recursos; y que mejoren la dotación de servicios básicos de las comunidades y su entorno regional... Pronunciamiento Conjunto.</p> <p>4. Promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas. El Estado debe impulsar políticas culturales nacionales y locales de reconocimiento y ampliación de los espacios de los pueblos indígenas para la producción, recreación y difusión de sus culturas; de promoción y coordinación de las actividades e instituciones dedicadas al desarrollo de las culturas indígenas, con la participación activa de los pueblos indígenas; y de incorporación del conocimiento de las diversas prácticas culturales en los planes y programas de estudio de las instituciones educativas públicas y privadas. El conocimiento de las culturas indígenas es enriquecimiento nacional y un paso necesario para eliminar incomprensiones y discriminaciones hacia los indígenas.</p>	<p>I. Recupera y clasifica Acuerdos San Andrés.</p> <p>II. Recuperan Acuerdos San Andrés y COGOPA. La reforma remite a las leyes en la materia y circunscribe a programas regionales lo que en COCOPA se plantea como atribuciones concurrentes de los tres órdenes de gobierno, lo que contradice el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>

CUADRO COMPARATIVO... (CONTINUACIÓN)

<i>Reforma constitucional</i>	<i>Iniciativa del Ejecutivo</i>	<i>Acuerdos de San Andrés</i>	<i>Observaciones</i>
<p>III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.</p>		<p>5. Asegurar educación y capacitación. El Estado debe asegurar a los indígenas una educación que respete y aproveche sus saberes, tradiciones y formas de organización. Con procesos de educación integral en las comunidades que les amplíen su acceso a la cultura, la ciencia y la tecnología; educación profesional que mejore sus perspectivas de desarrollo; capacitación y asistencia técnica que mejore los procesos productivos y calidad de sus bienes; y capacitación para la organización que eleve la capacidad de gestión de las comunidades. El Estado deberá respetar el quehacer educativo de los pueblos indígenas dentro de su propio espacio cultural. La educación que imparta el Estado debe ser intercultural. Se impulsará la integración de redes educativas regionales que ofrezcan a las comunidades la posibilidad de acceder a los distintos niveles de educación.</p> <p>Pronunciamiento Conjunto.</p> <p>6. Garantizar la satisfacción de necesidades básicas. El Estado debe garantizar a los pueblos indígenas condiciones que le permitan ocuparse de su alimentación, salud y servicios de vivienda en forma satisfactoria y por lo menos a un nivel de bienestar aceptable. La política social impulsará programas prioritarios para que la</p>	<p>III. Recuperar Acuerdos San Andrés.</p>

CUADRO COMPARATIVO... (CONTINUACIÓN)

<i>Reforma constitucional</i>	<i>Iniciativa del Ejecutivo</i>	<i>Acuerdos de San Andrés</i>	<i>Observaciones</i>
<p>IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.</p> <p>V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.</p> <p>VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación.</p> <p>Establecer condiciones para que los propios pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.</p> <p>VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.</p>	<p>8. Medios de comunicación. A fin de propiciar un diálogo intercultural desde el nivel comunitario hasta el nacional, que permita una nueva y positiva relación entre los pueblos indígenas y entre éstos y el resto de la sociedad es indispensable dotar a estos pueblos de sus propios medios de comunicación ... Por tanto, se propondrá a las instancias nacionales respectivas la elaboración de una nueva ley de comunicación que permita a los pueblos indígenas adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación. Propuestas Conjuntas.</p> <p>8. Proteger a los indígenas migrantes. El Estado debe impulsar políticas sociales específicas para proteger a los migrantes, tanto en el territorio nacional como más allá de las fronteras... Pronunciamiento Conjunto.</p>	<p>población infantil de los pueblos indígenas mejores sus niveles de salud y alimentación, y de apoyo a la actividad y capacitación de las mujeres indígenas. Pronunciamiento Conjunto.</p>	<p>IV. Ausente en COCOPA.</p> <p>V. Recuperan Acuerdos San Andrés. Ausente en COCOPA.</p> <p>VI. Recuperan Acuerdos San Andrés. Ausente en COCOPA.</p> <p>Recupera, amplía y precisa Acuerdos San Andrés. La reforma se refiere en general a vías de comunicación y Telecomunicación. Remite a la ley de la materia y apunta al establecimiento de condiciones que faciliten a los pueblos y comunidades adquirir, operar y administrar sus medios de comunicación (Ver ASA) Perfecciona COCOPA al eliminar el carácter de derecho constitucional directo, inherente al texto de la iniciativa presidencial.</p> <p>VII. Recuperan Acuerdos San Andrés. Ausente en COCOPA.</p>

CUADRO COMPARATIVO... (CONTINUACIÓN)

<i>Reforma constitucional</i>	<i>Iniciativa del Ejecutivo</i>	<i>Acuerdos de San Andrés</i>	<i>Observaciones</i>
<p>VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.</p> <p>IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales, y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.</p> <p>Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio vigilancia de las mismas.</p>	<p>Artículo 26 La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales. El Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.</p> <p>Artículo 115 En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población ubicadas dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación,</p>	<p>7. Protección a indígenas migrantes. El Estado debe impulsar políticas sociales específicas para proteger a los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como más allá de las fronteras, con acciones interinstitucionales. Propuestas Conjuntas.</p> <p>4. Participación. El Estado debe favorecer que la acción institucional impulse la participación de los pueblos y comunidades indígenas y respete sus formas de organización interna, para alcanzar el propósito de fortalecer su capacidad de ser los actores decisivos de su propio desarrollo. Debe promover, en colaboración con las expresiones organizativas de los pueblos indígenas, que estos vigoren sus capacidades de decisión y gestión. Y debe asegurar la adecuada corresponsabilidad del gobierno y los pueblos indígenas en la concepción, planeación, ejecución y evaluación de acciones que actúan sobre los indígenas. Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas con los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las</p>	<p>VIII. Recuperan Acuerdos San Andrés. Recuperera y amplia COGOPA.</p> <p>IX. Recuperan Acuerdos San Andrés y COGOPA. Elimina la garantía para acceder equitativamente a la distribución de la riqueza nacional, por improcedente. Se señala la obligación constitucional del Estado, vía la Cámara de Diputados, las Legislaturas locales y los Ayuntamientos para establecer partidas presupuestales específicas para el cumplimiento de las acciones señaladas en el apartado "B" del artículo 2. No se incorporó la demanda de reformar las instituciones estatales de atención a las poblaciones indígenas planteada en Acuerdos San Andrés. Es atribución del Poder Ejecutivo.</p>

CUADRO COMPARATIVO... (CONTINUACIÓN)

<i>Reforma constitucional</i>	<i>Iniciativa del Ejecutivo</i>	<i>Acuerdos de San Andrés</i>	<i>Observaciones</i>
<p>Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establece la ley.</p>	<p>Artículo 73 XXVIII. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, respecto de los pueblos y comunidades indígenas, con el objeto de cumplir los fines previstos en los artículos 4° y 115 de esta Constitución;</p> <p>Artículo 18 ... Los indígenas podrán comparecer sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.</p>	<p>actuales instituciones indígenas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciben y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas. Pronunciamiento Conjunto.</p>	<p>La reforma amplía a comunidades equiparables los derechos conducentes, lo que no está en los Acuerdos de San Andrés, ni en la propuesta de COCOPA.</p> <p>El párrafo XXVIII de COCOPA se recupera en el artículo 2, párrafo 5.</p>
<p>Artículo 18 Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán comparecer sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.</p>	<p>En las reformas legislativas que enriquezcan los sistemas normativos internos deberá determinarse que, cuando se impongan sanciones a miembros de los pueblos indígenas, deberán tenerse en cuenta las características económicas, sociales y culturales de los sancionados, privilegiando sanciones distintas al encarcélamiento; y que preferentemente puedan comparecer sus penas en los establecimientos más cercanos a su domicilio y, en su caso, se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social. Propuestas Conjuntas.</p>		<p>Se recuperan Acuerdos San Andrés y COCOPA. No se incluyó en el artículo 2, por haberse ampliado a toda la población.</p>

CUADRO COMPARATIVO... (CONTINUACIÓN)

<i>Reforma constitucional</i>	<i>Iniciativa del Ejecutivo</i>	<i>Acuerdos de San Andrés</i>	<i>Observaciones</i>
<p>Artículo 115 Fracción III Último párrafo.</p> <p>Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.</p>	<p>Artículo 115 IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.</p> <p>Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las Legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferirseles, y</p> <p>X. En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo indígena, se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional. La legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar el ejercicio pleno de ese derecho.</p>	<p>Dentro del nuevo marco constitucional de autonomía se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos en cada uno de los ámbitos y niveles en que la hagan valer, pasando a abarcar uno o más pueblos indígenas, conforme a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.</p> <p>Propuesta Conjunta. El gobierno federal asume el compromiso de impulsar las siguientes acciones:</p> <p>2. El reconocimiento en la legislación nacional de las comunidades como entidades de derecho público el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones con pueblos indígenas.</p> <p>Pronunciamiento Conjunto. II. 4 se propone al Congreso de la Unión reconocer en la legislación nacional a las comunidades como entidades de derecho público el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones con pueblos indígenas.</p> <p>Propuestas Conjuntas.</p>	<p>El derecho de coordinación y de autonomía se reconoce exclusivamente en el ámbito municipal.</p> <p>No se recuperan ni Acuerdos San Andrés, ni COCOPA. Assumirlos supondría el reconocimiento de un derecho que traslapa y desborda la soberanía de los estados, propiciando la creación de un orden jurídico autónomo no previsto en la Constitución.</p> <p>La aspiración política de algunas organizaciones indígenas (CNI) y del EZLN de pugnar por la reconstrucción de los pueblos originarios queda abierta en el marco de los derechos autonómicos reconocidos en la Constitución, pero circunscrita a vías legales y de procedimientos de colaboración intergubernamental, tanto entre municipios como entre distintas entidades federativas.</p>

CUADRO COMPARATIVO... (CONTINUACIÓN)

<i>Reforma constitucional</i>	<i>Iniciativa del Ejecutivo</i>	<i>Acuerdos de San Andrés</i>	<i>Observaciones</i>
<p>Artículos transitorios</p> <p>Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>Artículo segundo. Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.</p> <p>Artículo tercero. Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.</p>	<p>Las Legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas.</p> <p>Artículo Transitorio</p> <p>ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>Artículo 53... Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales, deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional.</p>	<p>Las Legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización en los territorios que estén asentados los pueblos indígenas la cual se hará en consulta a las poblaciones involucradas.</p> <p>Propuestas conjuntas.</p>	<p>Se evita dar un mandato constitucional que obligue a la remunicipalización, por ser competencia de los Congresos locales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se otorga prioridad para la entrada en vigor inmediata. • Se recupera Acuerdos San Andrés y COCOPA. • Se ubica en el régimen de transitoriedad, por ser atribución de la autoridad federal electoral.
<p>Artículo cuarto. El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y del cuerpo normativo del presente decreto, se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades.</p>	<p>Artículo 53... Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales, deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional.</p>	<p>1. Ampliación de la participación y representación políticas. Fortalecimiento municipal. Es conveniente prever a nivel constitucional los mecanismos necesarios que: a) Aseguren una representación política adecuada de las comunidades y pueblos indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales, incorporando nuevos criterios en la delimitación de los distritos electorales que correspondan a las comunidades y pueblos indígenas.</p> <p>Propuestas Conjuntas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se enfatiza la importancia de su difusión en lenguas indígenas.