

## LAS DEMANDAS CONSTITUCIONALES EN GUATEMALA Y MÉXICO

José Emilio Rolando ORDÓÑEZ CIFUENTES

Históricamente, la Constitución guatemalteca de 1945, fruto de la revolución de 1944 y que se inspiró en la filosofía política del denominado constitucionalismo social, es históricamente la primera que abordó los derechos de los pueblos indígenas en América Latina. Por su parte, la República de Panamá se adelantó en reconocer procesos autónomos. En Centroamérica, otro proceso autónomo importante es el de la experiencia nicaragüense, a raíz de la caída del gobierno dictatorial de los Somoza y el triunfo de la revolución sandinista.

Por supuesto, en 1920 y 1933, en Perú se reconoció constitucionalmente la presencia indígena, como sucedió con la adición al artículo 40. constitucional mexicano en 1994. Pero en la línea que podemos dominar del constitucionalismo social, Guatemala es la primera, aunque hoy podríamos denominarlo más correctamente derecho colectivo de los pueblos. A partir de 1945, se desarrolló un importante marco jurídico a favor de los trabajadores, campesinos e indígenas guatemaltecos; destacan el Código de Trabajo y la Ley de Reforma Agraria, Decreto 900.

El artículo 83 de la mencionada Constitución sentó las bases que “declara de interés y utilidades nacional a el desarrollo de una política integral para mejoramiento económico, social y cultural de los grupos indígenas. A ese efecto, puede dictarse las leyes, reglamentos y disposiciones especiales para los grupos indígenas contemplados sus necesidades, condiciones, prácticas, usos y costumbres”.<sup>1</sup>

Lamentablemente este proceso fue interrumpido por la invasión mercenaria comandada por la CIA, con instrucciones del gobierno estadouni-

1 Véase de Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando: *La cuestión étnico nacional y derechos humanos: el etnocidio; Los problemas de la definición conceptual, y Rostros de las prácticas etnoci-das en Guatemala*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica-Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, editados en 1996.

dense y sus aliados internos: la denominada oligarquía y la Iglesia católica conservadora. Esta historia ha sido narrada *ad nauseam*, según Susanne Jonas, en los libros de texto estadounidenses. El lado guatemalteco ha sido contado hasta la saciedad en numerosos libros, lamentablemente ninguno traducido al inglés.

Cuarenta años más tarde, la Constitución de 1985 nuevamente le da rango constitucional, dado el emergente movimiento popular, las luchas de las ONG indígenas y de alguna manera los planteamientos del movimiento popular armado que recoge los postulados de los reclamos indios; pero para establecer las circunstancias de este retorno es pertinente, para su comprensión, tener presente que el sufrimiento del pueblo guatemalteco viene desde 1954 hasta la fecha, sino es imposible su comprensión. Los informes sobre este cruento proceso son de obligada consulta.<sup>2</sup>

Sin embargo, la gran paradoja es que después de signar los Acuerdos de Paz y firmar el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y ratificar después de una larga discusión, así como recurrir a la opinión consultiva la Corte de Constitucionalidad sobre la “legalidad” del Convenio 169 de OIT; en la reciente consulta sobre reformas constitucionales no se le otorgó, como debió ser, *estatus* autónomo a la cuestión indígena. Asimismo, se incumplió previamente con una consulta sobre estas últimas, a los indígenas guatemaltecos, según el Convenio 169 de la OIT y se procedió de manera generalizada.

Por supuesto que la gran oposición vino de quienes en principio se opusieron a la ratificación del Convenio 169 de la OIT y de los sectores conservadores del país que va desde los partidos políticos (sí, pero no), los grupos de presión, especialmente de corte empresarial, los fundamentalismos religiosos cristianos; ello se facilitó debido a que los indígenas guatemaltecos también desconocían el manejo metodológico y político de las reformas consultadas, las que se presentaron en su verdadero “cajón

2 Amnistía Internacional, *Guatemala, ¿Hasta cuándo la impunidad?*, España, EDAI, 1997; Ball, Patrick, Kobrak, Paul y Spire, Herbert E., “Violencia institucional en Guatemala, 1960 a 1996. Una reflexión cuantitativa” (Estados Unidos de América, American Association for the Advancement of Science), en Carmack, Robert M. (comp.), *Guatemala: cosecha de violencias*, Guatemala, Flasco, 1991. Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI), *Guatemala nunca más*, IV vols., Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado, 1998; Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, *Rostros de las prácticas emocidas en Guatemala*, México, UNAM-III-Corte de Constitucionalidad-Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, 1996. Tomuschat, Christina, Lux de Cotí, Otilia y Balsells Tojo, Alfredo, “Guatemala, Memorial del silencio Tzi inil na’tabal”; y “Conclusiones y recomendaciones del informe de la comisión para el esclarecimiento histórico”, Guatemala, ONU, 1999.

de sastré” y en la que debió de dejarse en manos de los propios dirigentes comunitarios indígenas de base, que tienen serias dificultades, dado el control político-militar y religiosos adverso con quienes “conviven” en los espacios territoriales aldeanos. Hay temor e intolerancia a la legalidad, no así la legitimidad, que es real, de los pilares étnicos de la cultura del pueblo testimonio maya-quiché: su cosmovisión, idioma, derecho, medicina, etcétera, que es vista como herejía, frente al proceso civilizatorio del occidente bárbaro (la Europa de finales de siglo y con ella la OTAN).

El sistema se aferra en términos sociopolíticos a la vigencia del estado etnocrático, el colonialismo interno, el vasallaje económico, el ladino-centrismo, y en el fondo, la única propuesta que sigue siendo válida es la segregación y el integracionismo etnocida, cuyo primeros maestros fueron los misioneros españoles y la antropología cultural estadounidense en Guatemala, y el integracionismo de la vía mexicana aún vigentes.

La Constitución fue aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, el 31 de marzo de mayo de 1985 y en vigor desde el 14 de enero de 1986. La sección segunda referida a la cultura dispone: “Se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo con sus valores, su lengua y sus costumbres” (artículo 58).

Dedica una sección especial a las comunidades indígenas; con carácter tutelar dispone: “Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos” (Protección de grupos étnicos, artículo 66).

Se refiere también a la protección de las tierras y cooperativas agrícolas indígenas (artículo 68); traslación de trabajadores y su protección (artículo 69), y ordena la creación de una ley relativa al asunto (artículo 70). Sobre este último punto llama la atención que la Constitución ordena en la mayoría de los asuntos la creación de leyes específicas que dan cuenta del carácter sistemático del tratamiento de las cuestiones más delicadas; aquí se trata de un problema serio, la población indígena es mayoritaria con relación a los “otros pueblos étnicos”.

En forma dispersa trata otros aspectos, al igual que la Constitución de 1945 reconoce las uniones de hecho (artículo 48), en Guatemala la mayoría de la población indígena se une de acuerdo con sus ritos y costumbres; en igual forma la población ladina rural y afroamericana de la Costa del Atlántico propone la educación bilingüe, pero como idioma oficial al es-

pañol. Las lenguas llamadas vernáculas forman parte del patrimonio cultural de la nación (artículo 143). Al considerar el idioma oficial el español, contradice el espíritu constitucional sobre la identidad cultural; reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a la identidad cultural (artículo 58) y en el transitorio 18 sobre la difusión de la Constitución en las lenguas indígenas principales del país. La Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala en marzo de 1989, se pronunció sobre la discriminación que sufren las lenguas indígenas en el orden constitucional y cómo en realidad los idiomas mayas no son utilizados del sistema escolar como medio de comunicación, y condenó asimismo que, en diversidad de casos, los idiomas mayas sólo son utilizados para fines propagandísticos, comerciales turísticos y político-electorales, y no para el desarrollo material y espiritual de los mayas hablantes.

Las disposiciones constitucionales aludidas (sobre idiomas) van contra las disposiciones reconocidas internacionalmente por la ONU, de lenguas francas, maternas, nacionales, oficiales y/o regionales.

Lamentablemente en su artículo, transitorio 16, convalidó el Decreto III 84, del 26 de noviembre de 1984 y su correlato, las aldeas modelos y los polos de desarrollo que alternaron drásticamente los patrones de asentamiento, la disponibilidad de territorio y la economía indígena.

A mi juicio, los logros conquistados en el orden constitucional sirvieron para disminuir la presión que venían desarrollando los “pueblos étnicos” en la búsqueda del desarrollo demográfico del país, hacer valer el derecho a la diferencia, el derecho a sus derechos, el respeto y mantenimiento de su cultura y detener las políticas etnogenocidas.

Son derechos que se vienen ganando a lo largo de una lucha secular a pesar de los tropiezos, particularmente lo más recientemente la “consulta nacional” donde se “votó” por un no, a las propuestas indígenas que demuestran la necesidad de fortalecer la unidad de los indígenas guatemaltecos, el manejo de sus asuntos directamente desde sus bases comunitarias, la engañosa solidaridad de partidos políticos, sectores religiosos, académicos, etcetera, de la sociedad guatemalteca en donde impera el racismo, la discriminación, la intolerancia al tránsito a la democracia pluriétnica y pluricultural del país. Además de una consulta manejada inadecuadamente que dejó de lado lo que dispone el Convenio 169 de la OIT.

El artículo 6o., inc. 1:

a) consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez

que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados pueden participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas, y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernen;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

1. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de éste convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

El artículo 8o.1: “Aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario”, es decir, sus costumbres. O sea, “los conceptos básicos del Convenio son: respeto y participación. Respeto a la cultura, la religión, la organización social y económica, y la identidad propia: esto constituye la premisa de la existencia perdurable de los pueblos indígenas y tribales (el Convenio 107 presuma su integración). Participación en los procesos de elaboración y puesta en práctica de medidas susceptibles de afectarles directamente”.<sup>3</sup>

En la consulta no se hizo (parece) un acompañamiento adecuado con los indígenas, y resulta necesario que los indígenas se pronuncien, marcando ellos mismos sus propios mecanismos (artículo 7o. del Convenio, primer párrafo).

Por debajo del promedio de participación en la consulta se situaron los departamentos del altiplano occidental con población mayoritariamente indígena. Fue el Departamento de Sololá el que registró el más alto nivel de participación.

El artículo 2o. “I. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad”.

<sup>3</sup> Chambers, Ian, “Introducción”, Convenio 169 de la OIT, 2a. ed., Costa Rica, agosto de 1997.

Los incisos *a)*, *b)* y *c)* de este artículo también versan sobre la igualdad de los derechos y oportunidades... “efectivamente de los derechos económicos, sociales y culturales...” y “eliminar las diferencias socioeconómicas”.

Debemos recordar que aún continúan en México miles de refugiados guatemaltecos y de niños guatemaltecos nacidos en México para los cuales existen programas especiales. Aquí nuevamente en virtud que México y Guatemala ratificaron el 169, ambos países tienen la obligación de tomar las medidas apropiadas con base a la Parte VIII del Convenio en su artículo 32 sobre Contactos y Cooperación a través de las Fronteras como lo señalamos en el caso de los trabajadores indígenas “golondrinas”<sup>4</sup> en México.

Conforme al artículo 4o. constitucional, existe libertad e igualdad, pero la discriminación no se expresa en esos términos, a diferencia de Sudáfrica, hace años, se da en la práctica cotidiana, en el mercado, el transporte, la escuela, la administración de justicia, el servicio militar, el control natal y en los planes de desarrollo occidentalizados. Hay en el país un desprecio hacia los indios, quienes son mayoría.

En la práctica, en México los indígenas no se ejercitan los derechos, como pueblos étnicos diferenciados, como tampoco el ejercicio de sus valores y prácticas: lengua, educación, arte que no artesanías, vestimenta, religión, de hecho, alimentación, etcétera.

El racismo como forma de discriminación que sufre el indio, encubre intereses económicos dominantes del capitalismo metropolitano y del colonialismo interno, como se expresó públicamente en los periódicos por estos sectores, en la prensa guatemalteca conjuntamente con la religiosidad fundamentalista del cristianismo evangélico y católico de Guatemala, para la denominada “consulta”.

La identidad cultural de los pueblos indios de México y de Guatemala depende de tres factores principales: histórico, lingüístico, psicológico (éste último entendido en su acepción más amplia, puede abarcar las particularidades religiosas propias). Sin la concurrencia de los tres no puede haber identidad cultural plena, ya se trate de un pueblo o de un individuo,

4 “La temporal golondrina, inspirándose en los hábitos de bastantes aves, y en especial de uno de los pájaros más respetados por el hombre, se llama emigración golondrina a aquella en la cual los emigrantes no tienen el propósito de establecerse permanentemente en otro país, sino el de cumplir ciertos trabajos y regresar...”, Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, *Cinco ensayos sobre la realidad social guatemalteca*, Guatemala, Impresos Industriales, 1973, p. 58.

tal como lo advirtió para la UNESCO, Cheikh Anta Diop (1923-1986) antropólogo y físico senegalés, artífice del renacimiento de la historiografía africana.

Lamentablemente tanto en México como en Guatemala no se cumple con lo pactado en los acuerdos políticos suscritos, que constituyen una obligación del Estado.<sup>5</sup> Para el caso guatemalteco, anexo información periodística sobre las propuestas, los resultados, las posturas en la prensa, en favor y en contra.

Así, de nueva cuenta, recordemos las enseñanzas de José Carlos Mariátegui,<sup>6</sup> pero no sólo se trata de recoger a secas la regulación de los derechos de naturaleza étnica, sino en el fondo de la construcción del Estado multinacional, pluriétnico y pluricultural.

Si bien el quehacer constitucional en cuanto a la regulación jurídica de los derechos de los pueblos indígenas, en el fondo replantear la relación del Estado mexicano con los pueblos indígenas, se encuentra estancado y se advierte falta de interés en resolverlos, haciendo un análisis interdisciplinario sobre el asunto, encuentro tres grandes contradicciones que incluyen las propuestas de un significativo desarrollo teórico en cuanto al enfoque del problema y la praxis política:

a) La falta de receptividad del Estado frente a propuestas bastante desarrolladas en materia de desarrollo constitucional, como son las propuestas por la Cocopa que recoge el sentir de los pueblos indígenas, como quedará demostrado en los anexos que incorporo a la consultoría y al incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés, que vienen señalando

5 Como antecedente: Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, "Constitución y derechos étnicos en México y Centroamérica", en varios autores, *Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena*, México, UNAM-IIIJ, 1991, pp. 191-231.

6 "...la reivindicación indígena carece de concreción histórica mientras se mantiene en su plan filosófico o cultural. Para adquirir realidad, y corporeidad, necesita convertirse en reivindicación económica y política".

Mariátegui condena en su ensayo: "las tesis que sobre el problema indígena ignoran o eluden a éste, como problema económico-social son otro tanto estériles ejercicios teoréticos y a veces sólo verbales, condenados al absoluto descrédito. Descarto una solución jurídica sobre el asunto. Mariátegui, José Carlos, *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Perú, Amauta, 1976; Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, "José Carlos Mariátegui: Precursor ante el problema agrario", "Problema del indio" y "José Carlos Mariátegui, Fasin thed Agrarian Problem and the indian problem" (ed. bilingüe), en Gómez González, Gerardo y Ordóñez Cifuentes, José Emilio (coords.), *Derecho y poder: la cuestión de la tierra y los pueblos indios, Power and Law. The land matter the indigenous peoples*, México, Universidad Autónoma de Chapingo, 1995. El libro fue preparado para la Reunión Internacional del Comité de Investigadores de Sociología del Derecho y de la Asociación Internacional de Sociología, que tuvo lugar en la Universidad de Tokio, Japón, en julio de 1995.

insistentemente los dirigentes indígenas y un sector importante de intelectuales mexicanos.

b) El desarrollo del pensamiento antropológico y sociológico mexicano, en cuanto a la pobreza de las propuestas constitucionales que se han calificado de conservadoras, así como de una visión jurídica decimonónica imperante en el orden académico y fáctico del derecho mexicano.<sup>7</sup> Resulta sugerente para una investigación advertir la evolución de la antropología y sociología del derecho en México,<sup>8</sup> desde las propuestas aún integracionistas de Gonzalo Aguirre Beltrán, sobre las regiones de refugio<sup>9</sup> y en construcciones más recientes de lo que denominaremos de la antropología crítica. En efecto, tenemos los pronunciamientos de Barbados Y, I y II, y la Reunión de la UNESCO sobre etnodesarrollo y etnocidio, que contaron con la participación del movimiento indígena continental.

A manera de recuento, del 25 al 30 de julio de 1971 se celebró Barbados Y, I, un grupo de antropólogos se reunieron para discutir los problemas derivados de las “fricciones étnicas” en América y con base en el análisis de un conjunto de informes sobre situaciones de varias regiones del área, elaboraron un documento “La Carta de Barbados”, destinado al esclarecimiento del problema, así como a promover la solidaridad con las luchas de liberación indígena. La segunda reunión se celebró del 18 al 28 de julio de 1976, en esta ocasión con la presencia de organizaciones indígenas de once países, incluidos México y Guatemala, y se trabajaron como temas relevantes la dominación física y la dominación cultural. La física que se expresa, en primer término, en el despojo de la tierra desde el momento mismo de la invasión española y la dominación cultural, en lo que actualmente conocemos como etnocidio.

Este grupo y otros más, participaron en la reunión de Flacso/UNESCO sobre etnodesarrollo y etnocidio, celebrado en San José, Costa Rica del 7

7 Véase Ordóñez Masariegos, Carlos Salvador, *Teoría antropológica y derechos étnicos*, tesis de licenciatura en antropología, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Colegio de Antropología Social, junio de 1995. Para un seguimiento bibliográfico del mismo autor: “Bibliografía selecta sobre antropología jurídica”, en varios autores, *Antropología jurídica*, México, UNAM-III, 1995, pp. 131-142.

8 Véase Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.), *Antropología jurídica*, México, UNAM-III, 1995. Aparece un interesante trabajo de obligada consulta en la materia: Kuppe, René y Potz, Richard, “La antropología del derecho: perspectivas de su pasado, presente y futuro”, pp. 9-47.

9 Resulta importante consultar de Aguirre Beltrán, G.: *Regiones de refugio*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1967; *Formas de gobierno indígena*, México, UNAM, 1953; y *El proceso de aculturación*, México, UNAM, 1957.

al 11 de diciembre de 1981, y además de académicos e indígenas, participaron funcionarios internacionales preocupados por la situación, ahí se adoptó la “Declaración de San José sobre etnodesarrollo y etnocidio”.

En México, después de los trágicos sucesos de 1968, apareció un libro<sup>10</sup> importante, escrito por Arturo Warman, Margarita Nolasco, Guillermo Bonfil Batalla, Mercedes Olvera y Enrique Valencia, el cual resume un panorama crítico de la antropología en México, que va desde los aspectos particulares de la investigación, la enseñanza y la aplicación de las ciencias antropológicas hasta las tendencias ideológicas predominantes y sus implicaciones políticas. Una obra polémica que marcó seguramente un desarrollo crítico del pensamiento antropológico en México, que a la fecha continúa. Afortunadamente en este momento se suman con una connotación interdisciplinaria, filósofos como el destacado maestro emérito de la UNAM, Luis Villoro, autor del libro: *Los grandes momentos del indigenismo en México*; el historiador Enrique Florescano y otros pensadores que originalmente denominaron a su corriente etno-marxismo, como Héctor Díaz Polanco y Gilberto López y Rivas, miembro de Copca. La intención de estas líneas es hacer una referencia de la importancia de estas construcciones, y por supuesto que hay otros distinguidos intelectuales que vienen contribuyendo significativamente.<sup>11</sup> Parte de esa producción nos ha tocado el honor de publicar como ponencias en las “Jornadas Lascasianas” que venimos celebrando anualmente desde 1990, con el apoyo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y otros materiales que publicamos en la revista *Crítica Jurídica*, en los números 11 y 14.

c) La evolución del derecho mexicano en la égida neoliberal de los aportes de su derecho social, en las contribuciones bastante conocidas en el ámbito latinoamericano y mundial de autores como Mario de la Cueva, Alberto Trueba Urbina y Lucio Mendieta Núñez, en materia laboral y agraria. Lo anterior se puso de manifiesto con la contrarreforma de la reforma agraria, como lo sostienen sus proponentes en torno al artículo 27 constitucional que dejó en la indefensión a los campesinos e indígenas mexicanos. Carmen Cordero de Durand, distinguida etnóloga del dere-

10 *De eso que llaman antropología mexicana*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1970.

11 Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, “La propuesta crítica latinoamericana y las propuestas del movimiento indio en torno a la cuestión étnico-nacional”, en varios autores, *Etnicidad y derecho, un diálogo postergado entre los científicos sociales*, Memorias de las V Jornadas Lascasianas, México, UNAM-III, 1996, pp. 87-122.

cho, señala a propósito: “Hace algunos años el ex-presidente Salinas dijo un día: ‘No hemos hecho nada por los indígenas, es tiempo de hacer algo, y mantuvo su palabra: modificó el artículo 27 constitucional’”.<sup>12</sup>

Cabe destacar que parte importante de este aporte lo constituye la tesis del colonialismo interno de Pablo González Casanova y Rodolfo Stavenhagen. Los informes sobre derechos humanos y derecho consuetudinario indígena de Stavenhagen son también aportes sumamente importantes y que en materia jurídica ha suplido la inercia y postración de las facultades de derecho.

Sin embargo, aún estamos en el campo de las ciencias sociales y la teoría jurídica con serios problemas, los cuales hemos denominado los problemas de la definición conceptual<sup>13</sup> en torno a la cuestión étnico nacional. En cuanto al derecho internacional público moderno y el derecho constitucional, como lo han reconocido destacados especialistas en estos campos, el derecho tiene flancos débiles y que es menester un diálogo académico interdisciplinario y con los intelectuales indígenas para hacerle frente el asunto.

México adicionó el artículo 4o.:

La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y sus costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Se ordenó la elaboración de una ley reglamentaria, este propósito nunca se cumplió; por otro lado, el artículo 4o. constitucional es más bien propositivo, ubicado en el artículo que contempla a la vulnerabilidad como una especie de cajón de sastre constitucional, se dice (algunos le denominan “pieza de museo” a la adición sobre los derechos de los indígenas) señalado en la práctica jurídica como una norma ineficaz y que no

12 Cordero de Durand, Carmen, “Comunidades indígenas sin tierra”, en varios autores, *Balance y perspectivas del derecho social y los pueblos indios de Mesoamérica*, VIII Jornadas Lascasianas, México, UNAM-III, 1999, pp. 21-31.

13 Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, “La cuestión étnico nacional y derechos humanos: el etnocidio”, *Los problemas de la definición conceptual*, México, UNAM-III, 1996, pp. 37-149.

responde a las expectativas, especialmente después del levantamiento zapatista. No hay voluntad política del Estado por cumplirla. El artículo 4o. fue aprobado con la alianza política de los parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con la oposición del derechista Partido Acción Nacional, fue aprobado el 3 de agosto de 1990 y promulgado el 24 de enero de 1991.

En la actualidad existen tres iniciativas de reformas constitucionales. Las tres se inspiran en los Acuerdos de San Andrés Larrainzar, suscritos entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal. También destaca la influencia del Convenio núm. 169 de la OIT.

La primera se refiere a la iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación en Chiapas (Cocopa), a la cual el PRD se adhirió después que se dió a conocer en marzo de 1997. Hay que sumar las iniciativas del gobierno, a las cuales se adhiere el PRI en el gobierno desde hace varias décadas.

Las iniciativas avaladas por los partidos políticos PRI y PAN tienen como referencia la de la Cocopa: artículos 4o., 18, 53, 73, 115, y 116 de la Constitución. Las iniciativas establecen en el artículo 115, fracción V, un párrafo que reconoce las facultades de los municipios en materia de desarrollo rural y urbano.

Omiten con relación a la de la Cocopa en cuanto al artículo 15, el reconocimiento expreso del respeto a la libre determinación de los pueblos indígenas y que hagan valer su autonomía, y el reconocimiento como entidades de derecho público.

En el reconocimiento de autonomía, proponen como única vía de ejercicio la municipal. Cabe recordar que en Guatemala desde la revolución de octubre de 1944, fue reconocida la autonomía municipal. El PAN propuso una especie de cartas municipales. Naturalmente que los indígenas no aceptan tales propuestas que estiman que son más que ocurrencias.

Llama la atención el uso del término comunidades indígenas en las propuestas del PAN, ya que de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT ratificado por México, reconociendo su derecho de identidad, los indígenas son denominados pueblos. Esto es: que se marca un serio atraso político conceptual.

Revisando la Constitución de Oaxaca percibimos que ésta llama a las etnias pueblos indígenas y las identifica como tales; a las comunidades las identifica como formas organizativas en que esos pueblos existen. Para la propuesta del PRI, el término pueblo es un elemento propio a todo

Estado, en este caso, el mexicano, por lo que no pueden reconocerse otros pueblos como sujetos específicos, pues según su criterio sería ir en contra de la soberanía del Estado, cuyo único titular es el pueblo mexicano. Sin embargo, el punto central del asunto radica en que el gobierno mexicano y los partidos PRI y PAN se inconforman de hecho en sus propuestas con los Acuerdos de San Andrés. De este modo, la más avanzada de las propuestas es la de la Cocopa. Para tener una mejor visión, veamos a continuación una serie de aspectos que nos pueden explicar la situación, pero debemos poner atención en lo concertado entre el gobierno y el EZLN en principio.

Para las bases indígenas, la partidocracia, al igual que en Guatemala en la cual algunos partidos son más “receptivos”, no representan en todo caso una esperanza. Seguramente la iniciativa de la Cocopa es la que más se acerca a los intereses de los pueblos indígenas y puede constituir un avance significativo.

En conclusión, tanto en México como en Guatemala, encontramos Estados de carácter etnocráticos, como lo ha denominado Rodolfo Stavenhagen; tierras pródigas de una enorme riqueza material, distribuidas inequitativamente, en donde la modalidad política en los umbrales del siglo XX, en su realidad más inmediata, es la del colonialismo interno, tal como lo propusieron hace algunos años Pablo González Casanova y Rodolfo Stavenhagen, para México; y Jean Loup Herbert y Carlos Guzmán Böckler, para Guatemala. Donde la problemática es sumamente compleja y la cuestión principal radica en las relaciones, los procesos y las estructuras político-económicas y socioculturales específicas de dominación interna y la sujeción a los grandes intereses del capital transnacional.

Lamentablemente las condiciones vigentes de explotación, inscritas en los programas neoliberales, continúan provocando un ajuste en el proceso de la globalización de la pobreza (desnutrición, paludismo, tuberculosis, lepra, enfermedades curables, condiciones pauperizadas de vida, movimientos migratorios con el consecuente desarraigo de los lugares de origen y el resquebrajamiento de los lazos de parentesco e identidad étnica, y naturalmente de las relaciones de intercambio y reciprocidad, que son bases fundamentales de la articulación de la sociedad indígena).

La constitucionalidad de los derechos de los pueblos indígenas, objetivamente, no formará parte histórica del siglo XX en la cual pesó demasiado la herencia juspositivista del siglo XIX. Sin embargo, después de redactar este párrafo, me encontré con un artículo de José del Val Blanco,

actual director del Instituto Indigenista Interamericano, y me “convenció” cuando dice: “fin de este ciclo sería el año 2004, cuando termina el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas”.

Del Val señala que el proceso de las luchas indígenas tiene como fin el 2004, su inicio en la década de los años setenta, con el arranque de la autonomización del movimiento indígena respecto de la subordinación a corporaciones campesinas oficialistas. La cúspide la ubica entre los años 1989 y 1992 con la promulgación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz a Rigoberta Menchú Tum, la Declaración del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas de la ONU, y el hecho del levantamiento zapatista en enero de 1994. Falta mencionar el acuerpamiento en torno a la campaña continental de quinientos años de resistencia indígena, negra y popular.<sup>14</sup>

En torno a los planteamientos jurídicos, para el caso de que el desarrollo económico, social y cultural continúan siendo asimétricos en las relaciones étnicas y de clase, no había salida. Las propuestas alternativas del derecho en favor de los pueblos nacieron con los hombres verdaderos, como Emiliano Zapata entre otros, no de los “científicos”. A propósito, señaló en el “Curso interamericano de derechos del IIDH”, en San José, Costa Rica, hace algunos años, el maestro Gros Spiell; “Los derechos humanos en manos de los abogados ofrecen dificultades, por su compromiso casi generalizado con el sistema...”.

El otro reto es que el caso del Convenio 169 de la OIT en México y Guatemala aún es ineficaz: sucede lo mismo que con las buenas intenciones lascasianas, es decir, el derecho colonial de la invasión española, denominado indiano, en los pocos casos en favor de los indios, fue una hostia sin consagrar, por aquello de que, “se acata pero no se cumple”.<sup>15</sup>

Quizá desde cualquier realidad del continente, se haya dicho: Para el mundo entero: ¡Democracia!, ¡Libertad!, ¡Justicia!

14 Val Blanco, José del, “Entre la gelatinización del pensamiento y la crisis del sistema”, *Ceacatl*, núm. 28, octubre de 1996.

15 “Esta separación entre la realidad y el derecho, entre la vida y la ley; esta diferencia entre el ser y el deber ser, se proyecta hasta hoy de nuestro continente y ha comprometido la credulidad en el derecho como instrumento eficaz de cambio social en nuestros países...”, “La insurrección de 1820 en el partido de Totonicapán”, en varios autores, *Cosmovisión y prácticas jurídicas de los pueblos indígenas*, IV Jornadas Lascasianas, México, UNAM-III, 1994, pp. 21-43.

*Epílogo: Balance y perspectivas de la relación  
Estado-pueblos indígenas*

Las Constituciones de nuestros estados nacionales a mediados y finales del siglo XIX, en especial en países como México, Guatemala, Perú, Bolivia, etcétera, en sus propuestas positivistas no reconocieron la naturaleza plurinacional y pluriétnica de nuestras sociedades. Por tanto, las políticas indigenistas se concretaron a la asimilación de estos pueblos a la cultura nacional hegemónica, de corte europeo occidental; las posturas más extremas plantearon un conveniente mestizaje, una políticas de creadores de ganado merino, diría Mariátegui, en sus *Siete ensayos*, “racismo a secas”. En la esfera jurídica, bien sabemos que se instrumentó un sistema normativo acorde con los planteamientos de la época, se trasladó con ingenua buena fe e ignorancia, pero acorde con los intereses del bloque de poder dominante, la legislación europea. Pero es necesario señalar que con notorio retraso, más próximas a condiciones de servidumbre —tales como las leyes de vagancia, etcétera, en Guatemala, vigentes hasta 1944 cuando triunfó la revolución de octubre— lo mismo sucedió con el México bárbaro, del porfiriato. Así, el indio no participa ni en lo individual ni en lo colectivo en la constitución del Estado.

Pero el tratamiento como pueblos étnicos y el respeto a su cultura no se modificará sustancialmente en lo que va del siglo XX. Únicamente la reforma agraria mexicana, hasta antes de la reforma al artículo 27 constitucional, y la frustrada del gobierno del coronel Jacobo Arbénz Guzmán (1951-1954), el famoso Decreto 9000, Ley de reforma agraria, la abordan de alguna manera, sin soluciones de fondo.

De esa suerte, la concepción liberal decimonónica en la construcción del Estado nacional en México y Guatemala excluyó a los pueblos étnicos del proyecto nacional; su ideario no aceptó y no acepta hoy, el carácter plurinacional y pluriétnico que le corresponde, en ese sentido, las políticas indigenistas vienen desde “mejorar” la condición del indio por un proceso de asimilación o mestizaje en la concepción liberal positivista, hasta los procesos funcionalistas de aculturación y ladinización, en el ideario de la antropología cultural estadounidense que rectorizó los proyectos de ese tipo en Guatemala y el integracionismo mexicano; más recientemente su destrucción mediante la coerción y la violencia *manu militari*, así como la penetración y destrucción cultural en la nueva política del capital transnacional, en donde se da también el acoso de sectas reli-

gias y la participación de la Iglesia católica conservadora, que constituyen la punta de lanza de los grupos de poder neoconservadores como lo opuesto al neoliberalismo. ¡Dios salve al Rey!

El etnocidio (destrucción cultural) representa una de las formas más agudas y permanentes que sufren las etnias indígenas de América, que por ahora, al pasar a un proceso de concientización étnica (en sí y para sí), encuentran formas organizadas de oposición frente a sus victimarios para conservar su identidad étnica, que en mayor razón les corresponde una tarea propia.

Las políticas de asimilación y aculturación, como se ha dicho por reconocidos especialistas, representan en lo fundamental actitudes etnocidas, para negar y confrontar su capacidad creadora. Se dan en forma cada vez más directa y agresiva hasta llegar a niveles de contrainsurgencia cultural, dado que el tiempo de la colonización, como el caso africano, no logró destruir sus rasgos culturales, además se apropiaron de prácticas colonizadoras que hizo suyas, que partiendo del hecho de diferenciarlos, constituyen ahora factores que suman su identidad.

La condena y la lucha contra el etnocidio no significa en la liberación de los pueblos de cultura condenada, un rechazo a la universalidad de la ciencia y de la cultura, sino a las formas impositivas de dominación y destrucción culturales.

El etnocidio debe ser considerado un delito de derecho internacional, de lesa humanidad, que requiere además de la condena internacional, de una legislación especial y en ese sentido se propone tanto en la declaración universal, como en la americana, de los derechos de los pueblos indígenas.

El derecho a la supervivencia cultural constituye un derecho que afecta directamente la libre determinación de los pueblos, y forma parte de los derechos de solidaridad.

Las prácticas etnocidas violan normas que garantizan los derechos esenciales del ser humano y constituyen *jus cogens*, el Estado no puede restringirlas. Lamentablemente no existe en la legislación internacional, regional y nacional, un cuerpo jurídico que expresamente proteja a los pueblos indígenas, por lo que es necesario su elaboración.

La existencia de algunas disposiciones normativas es un acierto legislativo, pero no se hacen efectivas dadas las condiciones de discriminación y explotación de los pueblos indígenas.

Lamentablemente algo similar sucede con el Convenio 169 de la OIT ratificado en México y Guatemala.

Las anquilosadas propuestas declarativas de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, reflejan la falta de interés y demuestra también que los Estados miembros con presencia indígena no lo consideran parte importante de la “vida nacional”, además de que los pueblos indígenas no han logrado participación en la consideración de la cuestión, en los ámbitos nacional e internacional, en donde realmente se les tome en cuenta, que limita gravemente el tratamiento del asunto, desde una perspectiva sociopolítica y jurídica.

Debe rescatarse la existencia del derecho indígena, en especial en la regulación de formas comunitarias de propiedad y producción, organización social, vida cultural, relaciones familiares, etcétera, en la medida en que, a la luz de la presión del Estado, o sea, el régimen jurídico institucional, se torna paradójicamente, un derecho clandestino, como el resto de las prácticas culturales condenadas de las étnias subalternas. Éstas están encaminadas a sustituir la historia de los pueblos indígenas, por la denominada historia nacional, para destruir todo proceso de concientización que conlleve reivindicaciones; como pueblos sojuzgados, lo anterior constituye delito y se encamina a varios propósitos: la negación de la propia historia, la castellanización compulsiva, programas de control natal, esterilización, imposición de patrones religiosos y culturales, desintegración de pautas laborales, y de prácticas agrarias, prácticas jurídicas, organización política, costumbrismo social, depredación arqueológica, consumismo y enajenación comercial, alcoholismo y prostitución, entre otras.

La problemática de los refugiados indígenas en Guatemala que implicó un proceso grave de desintegración y desarraigo cultural, debe ser atendido para aquellos que se quedaron en México y con mayor atención a los que volvieron a Guatemala. Algo semejante sucede con los desplazados internos.

El papel que asume la mujer en el proceso de resistencia es fundamental, en la medida que representa la continuidad no sólo en términos biológicos sino en la enseñanza y prácticas cotidianas de su cosmovisión, y el eje básico de la unidad familiar y étnica.

En la tradición oral de estos pueblos, por razones de la represión, la conservación de sistemas de control social senectocráticos y comunitarios, representa autoridad moral, al igual que el ejercicio de un sistema normativo de prácticas comunitarias y la transmisión de la historia y las tradiciones

culturales: que se complementan con las prácticas individuales sacerdotales, médico-naturistas, consejeros sociales, jurídicos, etcétera, que preservan sus valores e identidad y, por lo tanto, son condenados por el sistema institucional en sus niveles correspondientes, en su intento de destrucción étnico-cultural, o lo que se denomina “exclusivismo cultural”.

Este sombrío panorama que exige mínimamente la constitucionalidad negada de sus derechos en México y Guatemala, atenta en lo fundamental la configuración democrática del Estado moderno y perpetua formas desiguales e injusticias prevaecientes en etapas ya superadas del desarrollo social; como afirmó Amílcar Cabral: “La lucha de los pueblos por su liberación, se ha convertido y constituye, sin duda alguna, uno de los rasgos esenciales de la historia de nuestro tiempo”.

Por hoy, y en dos momentos diferentes, sólo las normas de la OIT con sus limitantes se abocan a lo indígena, el Convenio 107, aún vigente, de corte integracionista, y su convenio revisor, el 169, que apunta hacia el etnodesarrollo, y cuyos promotores más conspicuos son Guillermo Bonfil Batalla, Enrique Valencia y Valencia y Rodolfo Stavenhagen. Sugiero que esas propuestas deben ser motivo de análisis exhaustivos, pues contribuirían notablemente a construir una propuesta jurídica en favor de políticas indigenistas alternativas; de acuerdo con lo anterior, el Convenio 169 de la OIT es sólo el comienzo y constituye un gran avance.

Se requiere de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas; un nuevo pacto social,<sup>16</sup> los acuerdos de San Andrés Larrainzar en México, y los Acuerdos de paz en Guatemala, deben cumplirse como compromiso político de Estado. La problemática tanto en México como en Guatemala, va de la mano también con las demandas de los demás sectores populares, como lo expresó Enrique Valencia: “Quizá la antinomia nación-etnia en América latina sea irreductible en su esencia, por la misma matriz histórica colonial que les dio nacimiento. Pero sin duda es una relación que puede y debe transformarse en su carácter unilateral y unidireccional y en sus mutuas negociaciones dentro del principio del derecho a las diferencias”.

16 En Guatemala, como en el resto de Mesoamérica, la polémica jurídica sobre los derechos fundamentales de los pueblos indígenas es tan vieja como amañada. Se ha recurrido a todos los argumentos posibles, durante siglos, para intentar justificar la existencia de Estados que no les permiten a los indígenas el ejercicio de su plena ciudadanía; Ferrigno Figueroa, Víctor (consultor independiente sobre asuntos indígenas), Entrevista, Guatemala, junio de 1999.

Desde esta perspectiva hay que diseñar políticas indigenistas que contribuyan a resolver los problemas presentes de la articulación pueblos étnicos, Estado-nación; problemas que, por lo demás, son generales en los grupos populares: la preservación, valorización y desarrollo de las culturas, no sólo como testimonios arqueológicos o reconstrucciones románticas sino como formas de *praxis*, la recuperación de los recursos y capacidades para el desarrollo autogestionado y las posibilidades de inserción en la economía nacional; la mejoría de los niveles de vida y de bienestar social, superando la pobreza crítica, y la generación de condiciones políticas y jurídicas que reconozcan y propicien el ejercicio pleno de los derechos étnicos.<sup>17</sup>

17 Valencia, Enrique, "Etnodesarrollo y perspectivas étnicas", en varios autores, *Estudios Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales para la Paz, Guatemala, año 6, núm. 12, junio-diciembre 1995, pp. 40 y 41. Enrique Valencia contribuyó notablemente como profesor y asesor en nuestros diplomados sobre "Etnicidad, etnodesarrollo y derechos humanos", que realizamos con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, con el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de Mesoamérica y el gobierno del estado de Chiapas, adscrito al Instituto de Investigaciones Antropológicas de UNAM, en 1996 y 1997 respectivamente. El diplomado realizado en la ciudad de México se hizo en colaboración con el Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma de Chapingo.