



FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS  
Y SOCIALES



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
JURIDICAS

**MEXICO / GUATEMALA**

**CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DERECHOS  
DE LOS PUEBLOS INDIGENAS.**

**ANALISIS INTERDISCIPLINARIO**

José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes  
JURISTA Y SOCIOLOGO

**BEST AVAILABLE COPY**

**José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes.** Licenciado en ciencias jurídicas y sociales; abogado y notario por la Universidad de San Carlos de Guatemala; doctor en sociología por la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM.

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigador nacional II en el SNI; tutor de los doctorados en derecho y antropología en la UNAM; coordinador de la Maestría internacional interdisciplinaria y plural etnicidad, etnodesarrollo y derecho indígena, en la Universidad de San Carlos de Guatemala, Instituto de Investigaciones Jurídicas; fundador y coordinador de las Jornadas Lascasianas, sobre derechos de los pueblos indígenas.

Publicaciones recientes: *La cuestión étnico nacional y derechos humanos: el etnocidio*; *Rostros de las prácticas etnocidas en Guatemala*, *La opinión consultiva de la Corte de Guatemala sobre la constitucionalidad del Convenio 169 de la OIT*, Dos ensayos en torno al derecho social en Mesoamérica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas; *Justicia y pueblos indígenas. Crítica desde la antropología jurídica*, Guatemala, Consejo para el Desarrollo para Centroamérica (CIDECA). Ha colaborado con artículos en materia de sociología jurídica en revistas especializadas de México y el extranjero y en varios libros colectivos.



FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS  
Y SOCIALES



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
JURIDICAS

**MEXICO / GUATEMALA**

**CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DERECHOS  
DE LOS PUEBLOS INDIGENAS.**

**ANALISIS INTERDISCIPLINARIO**



PATROCINADO POR EL  
PROGRAMA DE JUSTICIA

**Dr. José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes\***  
JURISTA Y SOCIOLOGO

---

\* La serie de ensayos que se presentan son fruto de la cátedra servida en los Talleres sobre la Participación Indígena en el Legislativo, organizados por el Instituto Indigenista Interamericano, Guatemala/Quetzaltenango, agosto de 1999 y en la especialización sobre DERECHO INDIGENA, realizada en la Facultad de Derecho de la Universidad de San Carlos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Programa de Justicia de AID/Guatemala, octubre-septiembre 99-2000.



# INTRODUCCION

*Vagué por México<sup>1</sup>, corrí por todas sus costas, sus altas costas acantiladas,  
incendiadas por un perpetuo relámpago fosfórico...*

*Guatemala con sus plácidos lagos en la altura con ojos*

*olvidados por Dioses extravagantes...*

PABLO NERUDA, /CONFIESO QUE HE VIVIDO/

---

<sup>1</sup> En la lista de países ricos y pobres, México ocupa el número 50 por debajo de Chile, Argentina, Uruguay, Costa Rica, Venezuela Panamá. Guatemala el 117 sólo antes que Nicaragua (121) y Haití (152) de 174 países. En ambos países los indígenas son los más pobres entre los pobres. Según el informe del Programa de Desarrollo de la ONU. El Centro de Estudios Económicos y Sociales (UNAM) revela que 4.6 millones de hogares en los que habita 30 millones de mexicanos están en pobreza extrema, lo que implica que no cuentan siquiera para sus necesidades más básicas, como es la alimentación. Los más pobres viven en Chiapas, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Michoacán y el Estado de México. (Estados con fuerte presencia indígena y en Guatemala, sucede lo mismo, los departamentos indígenas, son los más pobres) Para los investigadores de UNAM durante la presente administración federal el número de mexicanos en pobreza extrema pasa de 24 a 30 millones; el 53.1. por ciento de la población padece algún nivel de desnutrición y que lo más lamentables es que una tercera parte de ellos son niños menores de 12 años que habitan en zonas apartadas donde no llegan los programas de apoyo institucional; el análisis puntualiza que las recurrentes crisis económicas, inadecuada aplicación del gasto público, la contención salariales y la escasa generación de empleos que permita a las familias obreras acceder a un ingreso constante y digno, han sido los factores de la pauperización acelerada de la población de México. *El Financiero*, Lunes 12 de julio de 1999. *Conforme la primera Encuesta Nacional de Empleo en Zonas Indígenas (ENEZI)*, la primera en su tipo en México y América Latina, "muestra que las etnias del país enfrentan desventajas en su inserción en los mercados laborales, pero no sólo eso, sino que sus posibilidades para enfrentar los retos futuros, de la globalización económica son las más escasas, las peores, si se les compara con las posibilidades de población urbana e incluso rural indígena", esta situación estimo que es válida también para Guatemala. Esta primera nota de pie de página, podríamos titularla: *Entre Poesía y tragedia*.

México: Estados Unidos Mexicanos, 1.958.201 Km2. Población 94,227,000 (1997). Miembro de ONU, OEA, ALADI, SELA, TLC, y OCDE. Guatemala: República de Guatemala, 108,889. Población 11.242.000. (1997). Miembro de ONU, OEA y MCCA.



# I. CARACTERIZACION Y SITUACION

## 1. PUEBLOS TESTIMONIOS

México y Guatemala<sup>2</sup>, forman parte de la configuración socio/cultural que Darcy Riveiro<sup>3</sup> designó como pueblos testimonio, en tanto que están integrados por los sobrevivientes de las altas civilizaciones autónomas que sufrieron el impacto de la expansión europea. Son el producto de la acción traumatizante de aquella expansión. Para el caso de México de las civilizaciones que se han denominado azteca y maya; para Guatemala, la maya.

En Guatemala además de los ladinos (no indígenas) se asientan las culturas xinca y garifuna<sup>4</sup> (Anfroamericana).

---

<sup>2</sup> La colonia española llamaba Reino de Guatemala, también Audiencia o Capitanía General de Guatemala, nos explica Severo Martínez, era denominada de las tres formas indicadas. "Era Capitanía General con sede en la Ciudad de Guatemala. Era asimismo el territorio sobre el cual tenía jurisdicción a la Audiencia de Guatemala, cuya presidencia se aunaba a la persona del Capitán General (normalmente los capitanes generales eran a la vez presidentes de la audiencia). La Denominación Reino de Guatemala- que fue la más usada de todas, parece haber obedecido a la siguiente circunstancia: en el derecho administrativo español de los siglos XVI-XVII se daba categoría de reino a aquellos dominios que estaban gobernados por una autoridad local que podía levantar ejércitos y hacer guerra sin obtener la autorización del rey. Tal era el caso del Reino de Nápoles, continuamente amenazado por piratas y corsarios de diversas nacionalidades, principalmente por ingleses" (explicación dada por el Profesor J. Joaquín Pardo en su cátedra de historia de Centroamérica, por los años de 1956, "Centroamérica en los años de la independencia: el país y sus habitantes", *Cuadernos para la Docencia*, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1977. P. 3. Mayor información en Zavala, Silvio, *Contribución a la historia de las instituciones coloniales en Guatemala*, Guatemala, Universidad de San Carlos, 1967. Sobre los indios, MacLeod, Murdo J, "Situación legal de los indios en América Central durante la colonia. Teoría y práctica", en *América Indígena*, vol. XLV, México, 1985.

<sup>3</sup> La segunda configuración histórico cultural está constituida por los pueblos nuevos, surgidos de la conjunción, deculturación y fusión de matrices étnicas africanas, europeas e indígenas (especia novae). Constituyen pueblos nuevos los brasileños, los venezolanos, los colombianos, los antillanos y una parte de la población de América Central y del sur de los Estados Unidos. La tercera configuración es la de los pueblos trasplantados. Corresponden a ella las naciones modernas creadas por la migración de poblaciones europeas hacia los nuevos espacios mundiales, donde procuraron reconstruir sus formas de vida en lo esencial idénticas a las de origen. Esta representadas por los Estados Unidos y Canadá y también por Uruguay y Argentina. Ver Riveiro, Darcy, *Las Américas y la Civilización. Procesos y problemas de desarrollo desigual de los pueblos Americanos*, Buenos Aires, Centro Editor de América latina, 1969; *El Proceso Civilizatorio*, Caracas, EBUC, Universidad Central de Venezuela, 1970; *Fronteras Indígenas de la Civilización*, México, Siglo XXI, 1971.

<sup>4</sup> Ghidilli, Azzo, "Aspectos económicos y culturales de la cultura de los caribes negros del Municipio de Livingston", *Guatemala Indígena*, Vol. VIII, No 4, Guatemala, octubre, diciembre, 1972. Jorge Solares, recoge las experiencias de un seminario interétnico en Guatemala, con la participación de indígenas, negros y ladinos. *Estado y Nación. Las demandas de los grupos étnicos en Guatemala*, Guatemala, FLACSO, 1993. También en AVANCSO. *De la etnia a la nación*, texto para debate No 11, Guatemala, marzo de 1996. Una aproximación para Centroamérica en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, *Protección Nacional e Internacional de los Derechos de los Pueblos en Centro América y Panamá*. Consultoría Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, diciembre de 1995.

En México la negritud tiene poca presencia y puede ubicarse en los Estados de Guerrero, Veracruz, Oaxaca, Chiapas principalmente.<sup>5</sup>

## 2. MESOAMÉRICA:

México y Guatemala, forman parte también de lo que Paul Kirchof, designó como Mesoamérica<sup>6</sup> en 1943, considerada el área de mayor complejidad y también la más densamente poblada y la más extensa. La población indígena de México conforma el 15% y en Guatemala el 70%. Mesoamérica ocupa la casi totalidad de las costas continentales, el centro y sur de México y parte de Centroamérica.

El área geográfica está comprendida por una frontera norte que va desde el río Pánuco en Sinaloa hasta el golfo de Nicoya en Costa Rica.

Para Wolf, "Mesoamérica además de ser una región de asombrosa diversidad geográfica, ofrece también multitud de formas biológicas. En una pequeña zona de la meseta suroriental encontramos mayor cantidad de clases de maíz y de mayor variedad de pájaros que en todo Estados Unidos. Igual que con los pájaros y las plantas ocurre con los humanos. Mesoamérica ha sido el terreno de grandes contactos humanos, un laboratorio para la producción de variedad de hombres. Aquí los indios americanos, los blancos mediterráneos y los negros africanos se han encontrado y han reconocido su común humanidad, produciendo también una descendencia también común"<sup>7</sup>

Enrique Florescano, sobre lo mismo, asienta que "Puede decirse que la extraordinaria biodiversidad de Mesoamérica es una de las causas de la aparición y desarrollo de múltiples culturas en la región. No es un azar que la mayor parte de ellas haya florecido en distintas zonas del centro y del sur, la más privilegiada por una de las más ricas biodiversidades del mundo".<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Aguirre Beltrán, Gonzalo, *La población negra de México, 1519-1810, Estudios Etnohistóricos*, México, Fuente Cultural, 1946 y Cuijla, *Esbozo Etnográfico de un pueblo negro*, México, FCE, 1958.

<sup>6</sup> Kirchoff, Paul, "Mesoamérica. Sus límites geográficos, composición étnica y caracteres culturales", suplemento de la *Revista Tlatoani*, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México, 1976.

<sup>7</sup> Wolf, Eric. *Pueblos y culturas de Mesoamérica* México, ERA, 1959, p. 29.

<sup>8</sup> Florescano, Enrique, *Etnia, Estado y Nación. Ensayo sobre las identidades culturales*, México, Aguilar, 1997. P.29. Para un panorama de las regiones ecológicas y la biodiversidad de Mesoamérica recomienda a Zoltan de Cerna, Pedro A, Mosiño y Oscar Benassini, *El escenario geográfico. Introducción ecológica*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1974, 2 vols. Considera que el libro más completo y actualizado sobre la biodiversidad es la compilación de José Sarukhán y Rodolfo Dirzo (Comps), *México ante los restos de la biodiversidad*, México, Comisión Nacional para el conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 1992.



### **3. ARIDAMÉRICA Y OASISAMÉRICA:**

Pero México, abarca también Aridamérica, zona de climas áridos y semiáridos que comprenden total o parcialmente los actuales estados de Baja California (Norte y sur) Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa, Durango, Zacatecas, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, y San Luis Potosí. También Oasisamérica, como una mancha verde en medio del desierto. Se localiza en la zona nordeste y Noroeste de los Estados de Sonora y Chihuahua respectivamente; extendiéndose a los estados norteamericanos actuales de Arizona y Nuevo México.

Como lo señalan los expertos, estas tres grandes áreas culturales no constituyen universos cerrados ni sus límites son absolutamente fijos estimándose que mantuvieron contactos y entre sus fronteras hubo variaciones con el paso del tiempo.<sup>9</sup>

### **4. FRONTERAS NACIONALES Y FRONTERAS ÉTNICAS**

Las estructuras étnicas de México y Guatemala no siguen las fronteras nacionales. Bonfil Batalla fue de la opinión que eso imposibilita la restitución de unidades socio políticas de muchos grupos étnicos en el plano internacional y ejemplificó concretamente los casos de Estados Unidos/México y México/Guatemala respectivamente. Así la constitución de los Estados Nacionales durante el Siglo XIX cercenaron los territorios indígenas y quedaron sujetos a controles políticos, administrativos y culturales diversos. Estados Unidos arrebató territorio a México y México a Guatemala.<sup>10</sup>

A lo anterior caben tres observaciones: que los conflictos por límites y propiedad y/o posesión de la tierra entre los propios indígenas es una realidad en México y Guatemala, que provocan enfrentamientos que desembocan en acciones judiciales de carácter civil, administrativas y penales en donde se aducen derechos históricos de carácter precolombino y colonial y son motivados también por la densidad poblacional y las circunstancias de miseria extrema, reducidos además a espacios geográficos limitados y de tierras pobres.

---

<sup>9</sup> Ver: Manzanilla Linda y Leonardo López Luján, (Coordinadores) *Atlas Histórico de Mesoamérica*. México, Ediciones Larousse, 1990.

<sup>10</sup> Consultar: Saender, Douglas, "El marco legal de las relaciones raciales en Centroamérica y Sudamérica, *Seminario de Naciones Unidas sobre discriminación racial*, Managua, 1981. Mimeo. Bonfil Batalla, Guillermo, "Etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización", Costa Rica, FLACSO-UNESCO, 1982. P. 138. Cueva, Agustín, *El Desarrollo del Capitalismo en América Latina, Siglo XXI*, 1977, pp 65-78. Pero también durante la colonia las fronteras de lo que hoy es Centroamérica también fueron imprecisas y descuidadas al no encontrar un producto de exportación unificador entre otras situaciones. Consultar: MacLeod, M. *Spanish Central American. A Socioeconomic History, 1520-1720*, Bekeley y los Angeles, 1973 y Cardoso F.S., Ciro y Héctor Pérez Brignoli, *Centroamérica y la economía occidental (1520-1930)*, San José, Universidad de Costa Rica, 1977.

La segunda observación, que las fronteras de las tierras indígenas se ven constantemente reducidas por las invasiones de ganaderos, terratenientes y empresas transnacionales.

En la memoria histórica de los indígenas guatemaltecos, se conservan los hechos sangrientos de la represión que han sufrido. Por ejemplo la “masacre de Panzos” el 29 de mayo de 1978, cuando un grupo pacífico de indios kekchiés acudieron a las autoridades reclamando justicia agraria.

Quien no recuerda los hechos sucedidos en la Embajada de España en 1979. Los despojos territoriales de los indígenas de México y Guatemala son una constante.

Jean de Vos, conocido experto del área Maya, sobre el particular, pone como ejemplo de la expansión en la zona lacandona (México-Guatemala) lo que metafóricamente denomina “las milpas que caminan”, “las vacas que caminan” frente al avance de los ricos invasores.<sup>11</sup>

El costo del daño ecológico por la explotación petrolera en el sur mexicano es alto. Se ha dicho dos riquezas que se pierden: por un lado, el hábitat de los pueblos indígenas y por el otro, un recurso natural estratégico.

La tercera observación, es la migración de trabajadores indígenas mexicanos y guatemaltecos a los Estados Unidos de Norteamérica, sufriendo toda clase de violaciones a sus derechos. Pero la violación a esos derechos no sólo son de parte de Estados Unidos sino también de México<sup>12</sup> frente a los centroamericanos en tránsito y también en su calidad de trabajadores en el sur del país.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> *México Indígena*, núm. 22, julio 1991, pp. 24-29.

<sup>12</sup> “Los centroamericanos que cruzan la frontera con México, en su trayecto hacia el norte, se enfrentan a un panorama de temor e incertidumbre y, en ocasiones, a situaciones de violencia, corrupción y vulnerabilidad; situaciones a las que no son ajenos los migrantes que se contratan en las fincas cafetaleras, ingenios y plantaciones bananeras; en el sector servicios, o que practican diversas actividades vulnerables e informales como el comercio ambulante y la prostitución, entre otras en la Franja Fronteriza Sur. El estado de indefensión del inmigrante indocumentado lo hace sujeto de abusos por parte de las autoridades y de violaciones a sus derechos humanos; un ejemplo de ello lo constituye la detención arbitraria, vejaciones, maltratos, extorsión, violación sexual, entre los más importantes”, Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, *Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los inmigrantes*, México, 1995.

También en *Gaceta*, Núm. 41, México, Diciembre de 1988.

<sup>13</sup> Véase: Cáceres Ruiz, Carlos, *Contratistas y trabajadores agrícolas temporales documentados Guatemala-México*, Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, 1996; Castillo García, Manuel Angel, “La frontera México-Guatemala: un ámbito de relaciones complejas” En *Estudios Latinoamericanos*, UNAM, CELA/FCPyS, México, 1989; Fabrerars, Puig, Andrés, et al., *La Formación histórica de la frontera sur*, Cuadernos de la Casa Chata Núm. 124, serie Frontera Sur, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Programa Cultural de las Fronteras, México, 1985.; Mosquera, Aguilar, Antonio, *Los trabajadores guatemaltecos en México*, Guatemala, Tiempos Modernos, 1990; Ordóñez M, César, *Eslabones de frontera, México*, Centro de Investigaciones Ecológicas del Sudeste, 1990 y *Modernización y desarrollo regional en Chiapas, México*, UNAM/CIMECH, 1994. Hace algunos años elaboré un informe sobre la explotación de los campesinos en las fincas de café del Soconusco, la extorsión por parte de empleados migratorios y el inequitativo cambio de la moneda mexicana por parte de los comerciantes guatemaltecos fronterizos (7%) y como operarán en ese tiempo los denominados “habilitadores” o sean los enganchadores. También de los abusos de la llamada entonces Guardia de Hacienda en su persecución de supuestos delitos de “cantrabando a la hacienda pública” por llevar unas cuantas latas de chile y galletas populares “Marías” y alguna sardina. “El campesino Guatemalteco en el agro mexicano”, en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando. *Ensayos sobre la realidad social guatemalteca*, Guatemala, Impresos Industriales, 1972. Pp.53-79.



Sobre este fenómeno vale la pena detenerse en el último apartado del Convenio 169 de OIT, ratificados por México y Guatemala, en lo que se refiere a la Cooperación a través de las fronteras, que reza:

“Los gobiernos deberán tomar las medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural espiritual y del medio ambiente”

Aura Marina Arriola, en ponencia presentada en las IX Jornadas Lascasianas, celebradas en la Ciudad de México del 25 al 28 de mayo de 1999. Formula la tesis que frente a la explotación, discriminación y racismo que sufren los indígenas y ladinos guatemaltecos en México como trabajadores especialmente rurales, se hace necesario: Hacer esfuerzos por plantear “*el derecho al pluralismo, la tolerancia y la ciudadanía multicultural*”.

## **5. TERRITORIOS, TIERRAS Y MEDIO AMBIENTE:**

Tanto en México como en Guatemala, las mejores tierras<sup>14</sup> de los pueblos indígenas les fueron expropiadas durante el Siglo XIX dando paso a un proceso peculiar de acumulación originaria. Estas políticas criollas y mestizas y/o ladinas en contra de los indios, llevó a formular a Gonzalo Aguirre Beltrán, la tesis de las **regiones de refugio**.

---

<sup>14</sup> “... el 70 de petróleo crudo extraído en 1994 fue sacado de municipios indígenas de Campeche, Tabasco y Chiapas; dos municipios indios del Estado de Chihuahua aportan el 10% de la explotación estatal de oro; un municipio indígena del Estado de Nayarit el 98% de la producción estatal de plomo; el 97% de cobre y el 68% de oro; las presas hidroeléctricas Malpaso, Chicoasén, La Angostura, Infiernillo y Presidente Alemán se ubican y abastecen de agua de los territorios indios; de las especies animales registradas para su protección en el ámbito nacional, el 67% se localiza en regiones indígenas; sus comunidades tienen el 60% de la vegetación arbolada del país (bosques templados y selvas húmedas y subhúmedas); y el 12 de las áreas naturales protegidas se encuentran en municipios indios. Sin embargo, toda esta aportación indígena a la nación no se ha visto reflejada en un bienestar para sus familias. Del mismo autor (Embriz: 1993): viven en condiciones de pésimos servicios públicos básicos ya que el 51.6% no cuentan con electricidad; el 68.3% no tienen agua entubada; el 90.4% no cuentan con drenaje; y el 76.4% tiene casa con piso de tierra; el 46% es analfabeta; y el 76% no tiene la educación primaria completa”. Valdivia Dounce, Teresa, “Estado Ley Nacional y Derecho Indígena”, *Cuadernos de capacitación en Derecho Indígena*, Oaxaca/ México, Servicio de Apoyo Intercultural, A. C. , 25/28 de marzo de 1999.

En cuanto al control territorial, existe un centro rector ladino que controla y domina a cada región indígena, determinando en todos los ordenes de la vida la asimétrica relación ladino-indígena. De esa suerte, el hecho que en la segunda ciudad más importante de Guatemala, (Quetzaltenango) el Alcalde (Presidente Municipal en México) sea indígena, provocó una afrenta.

Estas demandas, se ha planteado desde hace mucho tiempo, en el Congreso de Organizaciones Indias de Centroamérica y Panamá (COI) se advirtieron dos puntos medulares:

El primero, "Todos los pueblos indios tienen derecho a la autonomía y la autodeterminación que significa: libertad para determinar los miembros y población que los integran y las formas de gobierno interno; libertad para proseguir su propio desarrollo cultural, religioso, económico y político; en el ámbito de la sociedad".

El segundo: "Tierra y recursos naturales" Los pueblos indios tienen derechos inalienables de propiedad y posesión y usufructo sobre sus tierras tradicionales y recursos naturales, así como la restitución de sus tierras y recursos despojados. Estos derechos incluyen el suelo, el subsuelo, aguas interiores litorales y el espacio aéreo, así como usar libremente estos recursos para satisfacer sus necesidades básicas. Los indios reconocemos como fuente legítima de todos nuestros derechos a la comunidad y su relación con la tierra; por lo tanto, no aceptamos ni reconocemos ninguna transacción económica con nuestras tierras y los recursos en ella existentes. Asimismo, manifestamos que el derecho a la tierra no se refiere únicamente al acceso al medio de producción concreto sino que comprende, también, a la tierra como espacio vital para la producción y reproducción de la cultura, el idioma y la cosmovisión de los pueblos indios".

En el Encuentro Continental de Pueblos Indios, que se celebró del 17 al 21 de julio de 1990 y que se inscribió dentro de las actividades de la Campaña 500 años de Resistencia Indígena y Popular, se planteo en el punto IV. El asunto sobre el Territorio y Recursos Naturales y se señalaron aspectos básicos, que siguen siendo vigentes, para el caso de México y Guatemala, los gobiernos no han sido receptivos y quedan sin resolverse. De esa suerte los correspondientes ordenamientos jurídicos hasta la fecha no muestran resultados, en los espacios legislativos, los partidos ven lo indígena con supletoriedad, sin ninguna prioridad; no tienen respuestas



precisas; o dicho en otros términos, la partidocracia ha dejando fuera a los indios y lo único que les interesa es su voto coptado por falsas promesas y magra “compra” de su voto, sino directamente por el fraude (los indios votan sin votar). “Cosa veredes, Sancho amigo” diría Don Quijote.

Pero no debemos olvidar las amenazas, la represión y de controles de carácter económico (las ofertas de programas de gobierno), militares, religiosas, del cacicazgo indígena, etc.

En la reunión plantearon las bases, de lo que sigue pendiente a nivel continental, veamos:

“Nuestra concepción de territorio se sustenta en la forma de entender el sentido de lo humano y el de la naturaleza, así como la interrelación de éstos.

Las formas organizativas, políticas, económicas, de producción, están enraizadas y orientadas por lo comunitario, por ello creemos que la tenencia de la tierra debe ser colectiva, la cultivamos en comunidad y entre ella distribuimos sus frutos; por ello si creemos en la solidaridad y por ello nuestros hijos son de la comunidad.

No nos sentimos dueños de la naturaleza: es nuestra madre, no es una mercancía, es parte integral de nuestra vida; es nuestro pasado, presente y futuro.

Creemos que esta forma de vida es una opción, una alternativa, una luz para los pueblos del mundo oprimido por un sistema sustentado en el dominio entre hombres, entre pueblos, en el dominio de la naturaleza; de un sistema donde prima lo individual, donde los derechos de los pueblos son declaraciones incoherentes con la práctica, y donde definitivamente se niega su derecho a existir.

I. Nuestra situación actual: En el ocaso del Siglo XX en el que se dice que la civilización esta en su máximo apogeo, los avances tecnológicos han rebasado todo cálculo cuando los dos modelos antagónicos en el mundo no han logrado solucionar los problemas de la humanidad y peor aun entender y solucionar la problemática de los pueblos indios; las llamadas potencia que se jactan de su desarrollo han profundizado la desigualdad, la ambición, la crisis, la destrucción ecológica y han puesto en serio peligro el equilibrio del planeta, surge vigorosa con su responsabilidad histórica la

posición alternativa del pueblo indio, producto de su clara visión cósmica y de su coexistencia armónica con la naturaleza.

Nuestra experiencia cotidiana nos dice que actualmente pacemos todavía profundos problemas que reclaman urgentemente solución. Entre ellos, destacamos los siguientes: Territorio y recursos naturales:

Manejo y uso irracional del suelo, subsuelo, cuencas hidrográficas, generando por consiguiente la destrucción de nuestro ecosistema. El equilibrio y la dinámica de vida en nuestros territorios son destruidos por la explotación voraz de los recursos y la utilización de diferentes elementos químicos que no solo envenenan el subsuelo, sino también al hombre y todo ser viviente. La tenaz introducción de monocultivos, el destrozo de nuestra rica variedad producción y alimentación tradicionales, la depredación de nuestros manglares y selvas, han provocado la introducción de cambios en sistemas alimenticios que generan la creciente desnutrición y destrucción de nuestros pueblos.

El uso de nuestra tecnología tradicional en la explotación de la tierra y recursos naturales de nuestros pueblos son pisoteados e invadida por las maquinarias de la tecnología capitalista, realidad que conduce a la destrucción total de nuestra cosmovisión y trato en relación con la naturaleza y además ha desembocado en la esterilización de nuestro ecosistema.

3. Territorio y Políticas gubernamentales. La ignorancia de los gobiernos acerca de nuestra cultura ha llevado a desarrollar políticas etnocidas que han venido imponiendo a nuestros pueblos, tratando de exterminar y destruir nuestras prácticas tradicionales en el manejo de nuestro territorio.

Así se burocratiza y se niega la entrega de títulos de propiedad; se crean reservas y parques nacionales como forma sofisticada de despojo de territorios; se dan grandes concesiones de tierras a petroleras a compañías transnacionales que fomentan el saqueo y deterioro permanente del ecosistema y afianza el neocolonialismo; se permite la creación de franjas militares de seguridad nacional; se impone modelos de desarrollo económico ajenos a nuestra cultura y necesidades, en base a monocultivos que nos obligan a producir lo que les interesa a monopolios internacionales; se dictan leyes inconsultas de reforma agraria, colonización y otros impuestas desde el imperialismo; se siente el agobio de una pesada deuda externa contraída por los opresores de nuestros pueblos, que generan cada vez más dependencia; se responde a nuestra lucha por nuestros legítimos derechos



con represión, desalojos de territorios recuperados y control libre del movimiento indio.”

En el ámbito legal tanto México como Guatemala forman parte del Convenio de Diversidad Biológica, que es el instrumento internacional más acabado en esta materia. Lamentablemente desde que empezó su discusión en las reuniones preparatorias de la Conferencia De Río en 1992, este Convenio causo molestias a las grandes potencias europeas y Estados Unidos. La objeción se centró en contra de la titularidad de la biodiversidad y el acceso a ella, sobre todo en lo que a los recursos genéticos se refiere. Muchos de los recursos genéticos y la biodiversidad se encuentran en áreas indígenas y por ello el Convenio desde el preámbulo señala el papel que juegan las comunidades indígenas en la conservación de la biodiversidad. Además reconoce la importancia de mantener sus conocimientos y prácticas relativos a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sustentable de sus componentes, así como la necesidad de promover que los beneficios derivados del uso de sus componentes se compartan equitativamente.<sup>15</sup>

Carmona, señala: “como referentes importantes en el articulado del Convenio sobre la Diversidad Biológica reconoce, en muchas partes, que las comunidades indígenas y locales tienen estrechos vínculos con los recursos biológicos (véase el párrafo 12 del “preámbulo”, el artículo 10 © (Protección y fomento a la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos) el párrafo 5, 13 del preámbulo (rol de la mujer en la conservación de la diversidad biológica), el artículo 8º. J. Constituye la obligación principal del Convenio y trata sobre el conocimiento, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que mantienen formas de vida tradicionales. Y con sujeción a su legislación nacional, cada parte contratante debe: Respetar, preservar y mantener el conocimiento, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales que en la tradición, en estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. ; Promover la aplicación

---

<sup>15</sup> Para estas observaciones y un desarrollo más amplio: Carmona, María del Carmen, “Las relaciones entre derecho agrario/derecho ecológico/derecho indígena. *Balance y perspectivas del Derecho Social y los Pueblos Indios de Mesoamérica. VIII Jornadas Lascasianas.* UNAM/IIJ, 1999. Pp. 53-73. :

más amplia de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales con la aprobación y participación de quienes posean esos conocimientos. Fomentar que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente... También son importantes los artículos el artículo 17 (2) (intercambio de conocimientos indígenas y tradicionales) y el artículo 18 (d) (cooperar para desarrollar y utilizar tecnologías indígenas y tradicionales)<sup>16</sup>

## **PERCEPCION DE LOS PUEBLOS INDIGENAS**

Para los pueblos indios de México y Guatemala, conforme pláticas sostenidas con dirigentes, miembros de base y asesores jurídicos las leyes oficiales, (se refieren a las leyes de los Estados y no a su derecho) a lo largo de la historia no ha garantizado sus derechos, ya que estas leyes han sido creadas, impuestas y controladas por lo no indios. Las pocas normas existentes en los códigos se han obtenido en base de presiones y reclamos. Para el caso de la ratificación del Convenio núm. 169 de la OIT en Guatemala se aseguró lo mismo.

A pesar de la imposición del sistema legislativo "nacional" se ha mantenido el derecho indígena que incluye la administración de justicia a través de la estructura organizativa y el procedimiento en caso de sanciones o juzgamientos de actos reñidos con la cosmovisión indígena y su accionar interno. Este derecho lo consideran **alternativo**, pues trasciende y rebasa la lógica y funcionalidad de las leyes estatales, por lo que históricamente se ha constituido en una salida para enfrentar los problemas indígenas.

Apuntan:

- 1) Que por la inter-relación de los indígenas con otros pueblos étnicos, se debe exigir que la diversidad legislativa se refleje en las constituciones políticas y que se acepte el derecho indígena y que se abran los espacios para consolidar la pluralidad cultural y autodeterminación de los pueblos. Lo anterior implica el reconocimiento constitucional de la autonomía de los pueblos indígenas.
- 2) Respecto al derecho oficial o estatal, se debe exigir la aplicación de las leyes favorables y la derogación de las desfavorables; para el caso de

---

<sup>16</sup> Ob cit p. 67



México, hay un rechazo a las reformas del artículo 27 Constitucional, sobre la reforma Agraria que marcó un involución en el denominado derecho social y una clara violación a la vigencia en ese momento del Convenio 169 de la OIT ratificado por México.

- 3) La creación de nuevas leyes que acojan la necesidad y realidad de los pueblos indios, tomando en consideración el carácter plurinacional y pluricultural del país. En ese sentido los países ratificantes del aludido Convenio 169 de OIT, (México-Guatemala) deben cumplir el mandato que expresamente obliga a los Estados a la actualización de su derecho en materia de derechos para los pueblos indígenas. Cumplir con los acuerdos suscritos en Guatemala, entre el Gobierno, la URNG y la sociedad civil y en México los Acuerdos de San Andrés Larraizar o más bien San Andrés de los Pobres.
- 4) Para Guatemala, después del no en la "consulta" sobre reformas constitucionales, se consideran:
  - a) Que de ninguna manera pueden quedar estancadas y en lo particular, en lo que se refiere a los derechos de los pueblos indígenas, pues existen como basamento jurídico y político la Declaración de Contadora, en la cual los partidos políticos aceptaron que los acuerdos a favor de la paz constituyen acuerdos de Estado y que deben ser honrados como tales y que especial importancia dentro de los acuerdos de la negociación de la paz, tienen aquellos compromisos que implican reformas constitucionales.
  - b) Los Acuerdos de Paz, específicamente el Acuerdo Sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, y para el tema indígena el a) el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.
  - b) El Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos Indígenas y Tribales, suscrito y ratificado por el Gobierno de Guatemala, en vigencia desde junio de 1997.
  - c) Las iniciativas de reformas a la constitución, presentadas al Congreso de la República, por haber llenado los requisitos de forma y fondo contenidos en el artículo 277 de la Constitución. Más adelante retomo este asunto.<sup>17</sup>
- 2) Reconocer, codificar y sistematizar el derecho indígena a cargo de los propios indígenas; así como de los órganos que hacen aplicación de dicho derecho.
- 3) Que los gobiernos de ambos países se involucran para hacer vigente

el Convenio Núm. 169 de la OIT y promuevan su difusión

- 4) Constituir una organización de juristas profesionales conforme el derecho del estado y del propio derecho indígena y de líderes indígenas comunitarios, para asesorar, organizar eventos, realizar estudios sobre la problemática que afecta los derechos de los pueblos indígenas.
- 5) Aplicar el Convenio 169 de OIT y recuperando la tradición democrática de los propios pueblos indígenas, las leyes deberán ser elaboradas y llevadas a consulta y aprobación por los pueblos indígenas, La legislación india tal como se ha proclamado desde hace varios años debe enmarcarse en un proyecto de descolonización que se refleje en el lenguaje utilizado, así como en el alcance y contenido del mismo.
- 6) Reformar las Constituciones políticas de México y Guatemala para que contemplen el carácter plurinacional y pluriétnico. Fundamentalmente (se insiste) se cumplan con los compromisos de los Acuerdos de Paz en Guatemala y los Acuerdos de San Andrés Larraizar en México.
- 7) Se sugiere crear un organismo mundial indígena, que pueda ser denominado como Naciones Indígenas Internacionales.
- 8) Que expresamente se declare la inviolabilidad de los territorios indígenas y respeto a su soberanía y autodeterminación.
- 9) Impulsar leyes que reglen la autodelimitación de los territorios indígenas tradicionales en forma comunitaria.
- 10) La prohibición de toda intervención o militarización en los territorios indígenas por parte del Estado y la creación de franjas militarizadas en zonas fronterizas como se ha dado en las experiencias de México y Guatemala aún vigentes. Con ocasión de la visita de la Señora Asma Jahangir, relatora especial de Naciones Unidas para ejecuciones extrajudiciales, a México en julio 99, las ONG's le solicitaron que el Gobierno de México promueva las iniciativas de paz y cambios constitucionales que reconozcan los derechos de los pueblos indios, que de igual manera se aprueben leyes que garanticen que los casos de tortura, ejecución extrajudicial y desapariciones forzadas imputadas a miembros del ejército Mexicano, sean competencia de la jurisdicción civil.
- 11) Legislar para facilitar que los pueblos indígenas emprendan planes de desconcentración de poblaciones indígenas para controlar la integridad de sus territorios frente al avance de la colonización y a la proliferación de empresas madereras, agro industriales, narcotraficantes, mineras,



etc.

- 12) La prohibición de crear reservas, parques nacionales en territorios indígenas sin su consentimiento y administración.
- 13) Legislar aceptando las propuestas indígenas de programas alternativos del denominado turismo ecológico y educativo
- 14) Respeto a los recursos estratégicos y no renovables, El estado no deberá negociar en forma aislada sin previa consulta y coordinación con las organizaciones matrices de nuestros pueblos indígenas.
- 15) Declarar a los territorios indígenas zonas de paz, en caso de guerras y conflictos internacionales ajenos a su cultura.
- 16) Respecto a las acciones religiosas de penetración en los pueblos indígenas que se han venido dando desde la invasión española, oficializar la religión propia de los pueblos indígenas y regular en disposiciones legales expresas lo que pueda ser considerada como prácticas etnocidas de carácter religiosa.
- 17) Ajustar convenientemente todo lo relativo a la protección del patrimonio cultural de la humanidad que han aportado los pueblos indios, y legislar sobre la propiedad inmaterial.
- 18) Hacer efectivo el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT y dar beneplácito a las propuestas de la Declaración Universal y Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- 19) Que tanto el Instituto Indigenista Interamericano como los órganos que puedan corresponderse en México y Guatemala quede en manos de los pueblos indígenas.
- 20) Que la norma internacional en materia de derechos humanos tenga cumplimiento obligatorio por parte del Estado y sea acogida como normas supremas de la nación.
- 21) Dada la situación actual que se vive en México se hacen pronunciamiento en contra del reclutamiento militar de indígenas en términos reales y la creación de bandas paramilitares de civiles. Y piden que no queden impunes los crímenes de lesa humanidad de "Agua Blanca" en el estado de Guerrero y "Acteal" en el Estado de Chiapas.
- 22) Legislar sobre los derechos específicos de la mujer indígena así como de la infancia y la tercera edad
- 23) Hacer efectivos los aportes que se han dado en materia de derechos económicos, sociales y culturales que las nuevas prácticas de las políticas neoliberales vienen reduciendo; marcando una involución de

las conquistas logradas en el contexto de la Revolución Mexicana de 1917 y la guatemalteca de 1944.

- 24) Oficializar los idiomas indígenas; hacer obligatorios el aprendizaje y uso de los idiomas indígenas a los funcionarios de servicios públicos ubicados en las regiones indígenas; impartir justicia en los idiomas indígenas de acuerdo con la comunidad lingüística donde se procese al encausado; e implementar programas de emergencia para contribuir al rescate de las comunidades lingüísticas en vías de extinción.
- 25) Dejar la posibilidad a los pueblos indígenas de hacer propuestas jurídica para implementar como políticas del Estado frente a los pueblos indígenas, el etnodesarrollo del cual un primer avance es el Convenio 169 de la OIT.
- 26) Conceder la autonomía interna que plantea el Convenio 169 de OIT a los pueblos indígenas además de la revisión del sistema jurídico nacional para adecuarse a la vigencia de este Instrumento Internacional.
- 27) Para el caso de Guatemala para el mantenimiento de la paz y justicia social y la construcción del Estado Nacional Pluriétnico y Pluricultural, atender nuevamente en forma específica las propuestas de la reforma constitucional. Para el caso de México, que el estado cumpla con los acuerdos que aceptó en San Andrés Larraizar.
- 28) Impulsar la emisión de leyes que tengan por finalidad promover y desarrollar la economía autogestionaria; la protección del derecho de patente de invenciones de los pueblos indígenas en la producción artística y artesanal; emitir leyes que tengan por finalidad el fortalecimiento del desarrollo de la producción agrícola indígena; emitir leyes para valorar y justipreciar el trabajo de la mujer indígena y el castigo al acoso sexual que son víctimas.
- 29) Que las Universidades incluyan en sus programas de estudios análisis del Derecho Indígena, la implementación de bufetes jurídicos para la promoción y defensa de sus derechos; la capacitación de interpretes y jus peritos indígenas y la difusión de leyes y particularmente el Convenio 169 de OIT por medios de materiales audiovisuales en lenguas indígenas. En ese sentido viene trabajando la OIT y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos Francisco de Vitoria en México que citaron como ejemplos.
- 30) Mayor compromiso de la Procuradurías de Derechos Humanos de Guatemala y Comisión de Derechos Humanos de México, en la defensa y promoción de los Derechos Humanos. Crear una procuraduría indígena así como se han creado procuradurías agrarias, del consumidor, universitarias, etc., a cargo de los propios indígenas.
- 31) Que los parlamentarios indígenas de México y Guatemala, respondan



más al llamado de los pedimentos de los pueblos indígenas que a las proposiciones de sus propios partidos políticos que no siempre son congruentes. En ese sentido, se pronuncian por una representación étnica en las Cámaras (estiman como avance la legislación electoral del Estado de Oaxaca, México) más allá de la partidos políticos y los grupos de presión de los sectores dominantes. Se pronunciaron en la posibilidad de hacer alianzas mediante comités cívicos con los otros sectores vulnerables (mujeres, trabajadores, niños de la calle y otros) para llevar a los Congresos y demás órganos del Estado la representación de los sectores indio, negro y popular tal como se planteó en la Campaña del 5<sup>to</sup> Centenario de la invasión española.

- 32) Conforme el informe del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, (IWGIA) en el Capitulo referido a México y América Central (1997/1998), se da cuenta que: Que Chiapas sigue siendo el centro de atención del movimiento indígena de México desde el levantamiento zapatista del 1 de enero de 1994, que ahora el gobierno mexicano parece decidido a aislar a los zapatistas, profundizar la división entre las comunidades indígenas y aumentar la presencia de tropas del Ejército nacional; que durante 1997 el tema de la pacificación de Chiapas se centró en la iniciativa de reforma constitucional elaborada por la COCOPA el 26 de noviembre de 1996 (iniciativa que reflejaba jurídicamente los Acuerdos de San Andrés). La propuesta fue aceptada por los zapatistas mientras que el gobierno realizó en un inicio 27 observaciones que posteriormente se redujeron a 4. El Gobierno del Presidente Zedillo presentó en marzo de 1998 su propia propuesta. Las cuestiones de fondo en la discusión se refieren a cuestiones relacionadas a la territorialidad y autonomía. Para Guatemala, se considera que el asunto más importante en la actual coyuntura para el movimiento indígena, después de decenios de guerra interna, es llegar a ocupar el espacio abierto con los Acuerdos de Paz firmados en diciembre de 1996, establecer políticas nacionales, concretizar compromisos contenidos en los Acuerdos en negociaciones con el gobierno, y desarrollar las autoridades comunales y tradicionales, en el marco de la nación multiétnica, pluricultural y multilingüe.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Sobre estos puntos: Ferrigno Figueroa, Victor, "La Nación a Debate. Constitución y Derechos Indígenas". Ponencia presentada al Foro Centroamericano Independencia del Poder Judicial y Eficacia de la Administración de Justicia en Centro América, Guatemala, 26 al 31 de julio de 1999.

<sup>18</sup> *Mundo Indígena 1997/98*, IWGIA, Copenhague, 1998. Pp.79-89.

## II. NORMACION INTERNACIONAL EN FAVOR DE LOS PUEBLOS INDIGENAS

### 1 EL CONVENIO 169 DE LA OIT

OIT viene desarrollando una serie de acciones de carácter normativa a favor de los pueblos indígenas desde 1921 en que se llevó cabo un estudio sobre las condiciones de los trabajadores indígenas y en 1926 el Consejo de Administración de la OIT instituyó una Comisión de Experto en Trabajo Indígena con la misión de formular normas internacionales para la protección de estos trabajadores. La labor de esta Comisión sirvió de basa para la adopción de algunos instrumentos, entre ellos el Convenio sobre trabajo forzoso, 1930 (número 29) y otros que detallaremos más adelante. De igual manera se podría citar una serie de actividades de orden práctico o de cooperación técnica, entre los que sobresalen el vasto Programa Indigenista Andino que concitó la acción de diferentes agencias Internacionales bajo el liderazgo de la OIT y que culminó con el Proyecto Multinacional de Desarrollo Comunal Andino (1971-73).

Indudablemente el Convenio<sup>19</sup> 169 sobre pueblos indígenas y tribales<sup>20</sup> es el instrumento jurídico internacional más actualizado sobre el tema y constituye la norma mínima y como lo señala la propia OIT "Aun cuando su ratificación por parte de los países es lenta, este convenio ha tenido una influencia significativa en la definición de políticas y programas nacionales, y también ha dado pautas para la formulación de directrices y políticas en la materia de varias agencias de desarrollo

El Convenio 169 es revisor del 107 que tenía la impronta de la época en que fue adoptado (1957). Este Convenio pregonaba la integración y que en el decurso de los años las concepciones antropológicas, sociológicas y etnológicas y además las críticas de las propias organizaciones indígenas hicieron evidente lo obsoleto de su filosofía y pusieron de manifiesto la necesidad de reconocer los valores de los pueblos indígenas y tribales poseían y de respetar la diversidad de los componentes de los Estados

---

<sup>19</sup> Convenio: instrumento jurídico internacional, adoptado por una organización internacional, que vincula legalmente a los países que lo ratifiquen. Por ejemplo, el Convenio núm. 107 o el Convenio núm. 169.

<sup>20</sup> El término indígena conforme al Convenio se refiere a aquellas poblaciones que conservan total o parcialmente sus propias tradiciones, instituciones o estilos de vida, que los distingue de la sociedad dominante y que habitan un área específica antes de la llegada de otros grupos. La OIT decidió utilizar después de la Segunda Guerra Mundial los términos pueblos indígenas y tribales. La intención fue abarcar una situación social y no establecer una prioridad basada en los antepasados que habían ocupado un área territorial primero. Por otra parte el uso del término descriptivo tribal, referido a ciertos pueblos, tiene mejor aceptación por parte de los gobiernos que la descripción de estos mismos como pueblos indígenas. Para OIT el Convenio no hace ninguna diferencia en el tratamiento de los pueblos indígenas y los pueblos tribales. Ambos tiene los mismos derechos bajo el Convenio 169.

## MEDIDAS PARA PROTEGER LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS

### DIEZ MEDIDAS PARA PROTEGER LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDIGENA

- Analizar el grado de cumplimiento en cada país de la normativa internacional que protege los derechos de los pueblos indígenas. Entre los derechos analizados deben incluirse todos los derechos fundamentales civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
- Investigar todos los informes de violaciones de derechos humanos contra los pueblos indígenas y llevar a los responsables ante los tribunales. No debe tolerarse ningún tipo de impunidad por estos abusos.
- Todos los detenidos deben ser llevados sin demora ante un juez, y deben tener acceso regular a abogados, familiares y médicos. Se debe garantizar que todos los pueblos reciben un trato humano y que se respetan las necesidades específicas de los detenidos indígenas.
- Debe proporcionarse protección a las víctimas y a los testigos que testifiquen sobre violaciones de derechos humanos.
- Se debe garantizar que las disputas territoriales se resolverán con prontitud y justicia.
- Instruir a las fuerzas de seguridad en el sentido de que los derechos humanos básicos deben protegerse en cualquier circunstancia, incluso una situación de conflicto interno o cualquier otro tipo de emergencia nacional.
- Impedir la devolución forzada de cualquier persona a un país en el que pudiera correr el riesgo de ser objeto de violaciones graves de derechos humanos.
- Conseguir que el material de educación sobre derechos humanos esté disponible en las lenguas indígenas y asegurarse de que los pueblos indígenas conocen sus derechos.
- Consultar a los pueblos indígenas todos los asuntos que afecten a la protección de sus derechos.
- Tomar medidas para poner fin a la discriminación de los pueblos indígenas, factor clave en las violaciones de sus derechos humanos.

**FUENTE: Amnistía Internacional.**

modernos. a su diversidad y en respuesta a la creciente crítica debido a su enfoque paternalista e integracionista.<sup>21</sup>

Por consiguiente a partir de 195, la OIT realizó consultas para examinar la posibilidad de revisar el convenio precedente. La primera reunión se realizó en 1986, en una Reunión de expertos, lo que permitió discutir durante la Conferencia de la OIT (1988 y 1989) una versión revisada del aludido 169.<sup>22</sup>

México, ingresó a la OIT el 12 de septiembre de 1931, obligándose como miembro a “someter los convenios y recomendaciones a la autoridad competente en un plazo de doce a dieciocho meses a partir de su adopción la Conferencia y una vez que la autoridad aprueba el convenio, el instrumento formal de ratificación será registrado por el Director General de la oficina Internacional del Trabajo quien además lo notificará al Secretario General de las Naciones Unidas de los Estados Miembros. Una vez que los convenios hubiesen sido ratificados, los países deberán incorporar las disposiciones de los instrumentos a su legislación y prácticas nacionales”.

Recordemos que el Convenio 169 logró su aprobación en la Conferencia Internacional del Trabajo en su sesión número 76 del día 27 de junio de 1989.

La ratificación de Noruega fue registrada el 19 de junio de 1990 y la de México el 5 de septiembre de 1990 y de conformidad con el artículo 38 del propio convenio núm. 169, este Convenio entro en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de estos dos primeros países fue registrada por el director general de la Oficina Internacional del Trabajo.

El artículo 133 de la Constitución norma la validez y el rango de los Convenios Internacionales suscrito por México:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado

---

<sup>21</sup> OIT, Informe de la Reunión de Expertos sobre la revisión del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (número 107) incluido en el documento GB. 234/5/4. Véase: Hérmán Pulido J.R. “El Convenio Número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, En Derechos Indígenas en la Actualidad, UNAM/III, 1994. Pp.161-177.

<sup>22</sup> Sobre estos aspectos resulta conveniente consultar los trabajos de Gros Espiel, Héctor, *La Organización Internacional del Trabajo y los Derechos Humanos en América Latina*. UNAM/III, México, 1978 y Tomei Manuela y Lee Swepston, *Pueblos Indígenas y Tribales: Guía de aplicación del Convenio Núm. 169 de la OIT*, Ginebra, OIT, julio de 1996. Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (Coordinador), *Derechos Indígenas en la actualidad*, UNAM/III, México, 1994.



se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las Constituciones o leyes de los estados.

De este artículo se desprende que constitucionalmente se reconoce en los tratados la única fuente de derecho internacional y como consecuencia el constituyente mexicano, reconoce la incorporación de las normas contenidas en los tratados dentro del sistema jurídico nacional y las hace vigentes siempre cuando cumplan con los requisitos que ella misma establece.

En cuanto a los dos requisitos de forma establecidos por el artículo 89 fracción X de la Constitución ha quedado claro que el estado Mexicano a través del Presidente de la República se obligó concretamente tanto en el ámbito externo como en el interno a su cumplimiento. En lo que se refiere al requisito de fondo referente a que los tratados deben adecuarse a la Carta magna es de hacer notar que de la propia ratificación se induce que el poder legislativo revisó cuidadosamente el contenido.

De lo anterior se desprende meridianamente que el Convenio 169 de OIT tiene en México plena validez conforme el Artículo 133 constitucional y pasa a formar parte del cuerpo normativo y al adaptar México las normas internacionales al cuerpo de leyes mediante el procedimiento internacionalmente aceptado llamado de remisión, las normas establecidas en el convenio son de aplicación directa, es decir no son susceptibles de ningún tipo de reformulación, por lo que pueden y deben aplicarse como cualquier otra ley promulgada por los órganos competentes establecidos por el constituyente.

En cuanto a la jerarquía del Convenio 169 de la OIT en el sistema jurídico mexicano la Red de Abogados y abogadas por los Derechos de los Pueblos Indígenas, ha trabajado interesantes aportaciones en los cursos de capacitación que vienen realizando, destacando las siguientes:

Incorporar los principios del Convenio en la legislación nacional.

Diseñar una política indigenista que, acorde con los planes nacionales, recoja los lineamientos consagrados en el instrumento internacional;

Y una última surge del artículo 133 de la Constitución Federal: al aplicar el convenio como parte de la Ley nacional en los diferentes actos de gobierno y autoridad",<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> La Red con el apoyo del *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente* (Guadalajara) preparó interesantes materiales al respecto en el *Taller sobre Derecho Indígena para Tribunales y Agrarios*, tuvo la suerte de asistir, Guadalajara 13 y 14 de mayo de 1999.

Es importante resaltar que México es parte de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados<sup>24</sup>

Lo importante de estas experiencias en que se viene trabajando con operadores del derecho vinculados a la problemática de los pueblos indígenas especialmente en el campo de la administración de justicia agraria y penal.

Cabe agregar que en el caso de disposiciones del orden nacional que se opongan a las disposiciones del convenio, la Comisión de Expertos de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, señalan que dicha controversia no existe, puesto que la ratificación de un Convenio implica la derogación de las normas internas contrarias y que esto mismo se reconoce a nivel interno como el principio general de derecho en el artículo 9 del Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en materia Federal: "La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones totales o parcialmente incompatibles con la ley anterior"<sup>25</sup>

En caso de controversias entre una norma del Convenio 169 y la normatividad preestablecida en el orden jurídico interno, según Jorge González Galvan, experto del IIJ/UNAM, debe procederse así: "En caso, pues, de controversias entre una norma del convenio 169 y la normatividad preestablecida en el orden jurídico interno (constitucional, reglamentario o local) prevalecerá la del Convenio. Esto no por ser "superior" la norma internacional, sino por ser posterior a la establecida. El Poder judicial Federal se ha manifestado en el sentido de confirmar que los Tratados junto con la Constitución y las Leyes Federales son "ley suprema de toda la Unión". Y que en caso de controversia entres éstas y "todas las leyes del país, bien sean locales o federales, deben subordinarse a aquellas leyes (las supremas de la Unión, en caso de que surjan un conflicto en su aplicación"<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup>El Decreto que promulgó la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados del 23 de mayo de 1969 fue aprobada por la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el día veintinueve del mes de diciembre del año de mil novecientos.

<sup>25</sup> El texto del Decreto en mención puede consultarse en Barrios Figueroa, José, *Derecho Internacional del Trabajo, Conferencias y soluciones aplicadas en México*, con la colaboración de Lucelia López Ramírez e Ignacio Jiménez Silvestre, México, D.F. Porrúa, 1987, pp. 152-166.

<sup>26</sup> González Galvan, Jorge, "Participación en la IX Jornadas Lascasianas sobre el análisis de Convenio 169 de OIT en México" Su fundamento: *Leyes, orden jerárquico de las Jurisprudencia y Tesis aisladas, año de 1945*, Quinta época, tomo LXXXXIV, p. 2157, Amparo Civil 1083/45, Petróleos Mexicanos, 11 de junio de 1945, unanimidad de 4 votos, en <http://WWW.Juridicas.unam.mx>, número de registro 3895, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

“DECRETO por el que se promulga la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados, hecha en Viena el 23 de mayo de 1989.- Al margen de un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República. LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: Que el día veintitrés del mes de mayo del año mil novecientos sesenta y nueve, el Plenipotenciario del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, debidamente autorizado al efecto firmó ad referendum, la Convención de Viena en la misma fecha, cuyo texto y forma en español constan en la copia certificada anexa. Que la anterior Convención fue aprobada por la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el día veintinueve del mes de diciembre del año mil novecientos setenta y dos, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintiocho del mes de marzo del año mil novecientos setenta y tres. Que fue ratificada por mí el cinco de julio de mil novecientos setenta y cuatro, habiéndose efectuado el depósito del Instrumento de Ratificación respectivo en poder del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, el día veinticinco del mes de septiembre del año mil novecientos setenta y cuatro.- En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción primera del artículo ochenta y nueve de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, para su debida observancia, promulgo el presente decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, a los veintinueve días del mes de octubre de mil novecientos setenta y cuatro.- El Secretario de Relaciones Exteriores Emilio O. Rabasa.- Rúbrica”.

Otra importante observación de González Galvan, es que, los países ratificantes del Convenio 169 de OIT (Guatemala y México) se obligan a su aplicación y señala que se encuentra en 17 frases contenidas en los artículos 4, 6, 8, 12, 14, 15, 17, 19, 20, 22, 25, 26, 30, 31, 32, 33. Que así lo estipulan y que debe tomarse en cuenta que son Convenio que tienen el carácter de promocionales, o sea, que los estados que los ratifiquen deben adoptar determinadas políticas que propendan a la obtención de determinados objetivos. Así los Convenios promocionales tienen un mandato programático por lo que los estados se obligan a la adopción de medidas legislativas y fácticas para darles actuación y constituyen un reclamo insoslayable.<sup>27</sup>

Resulta obvio, que los países ratificantes de un Convenio Internacional, como Estados soberanos, aceptan que dichos instrumentos forman parte de su orden jurídico. Realmente nó es un debate jurídico sino en el fondo una reacción de los operadores del derecho que sostienen un criterio no legalista sino de discriminación racial hacia el indio. Esto comprueba una vez más que no se trata de un asunto legal sino más bien político y dependerá de los propios beneficiados, los pueblos indios, hacerlo efectivo por presiones en el mismo orden político y ejercer las acciones legales pertinentes en el orden nacional e internacional

Pero en la práctica dada la ratificación de México del Convenio 169 de OIT, dice Miguel Sámano Renteria " Al desconocer los Acuerdos de San Andrés por vía de los hechos es desconocer al Convenio 169 de la OIT que fue ratificado por México en 1991, y la ratificación de México como segundo país que ratificaba el Convenio citado hizo que entrará en vigor el 6 de septiembre de 1991, sólo Noruega lo había ratificado un año antes..."<sup>28</sup> Este argumento lo utiliza haciendo una llamada de carácter moral al gobierno mexicano.

En Guatemala la ratificación del Convenio 169 fue verdaderamente una batalla<sup>29</sup> que libraron las organizaciones indígenas para su ratificación y ha

---

<sup>27</sup> González Galvan, Jorge, *El derecho consuetudinario de las culturas de México. Notas de un caso: los nayerij*, México, D.F. III.UNAM. 1994. Pp 101-102.

<sup>28</sup> Sámano Renteria, Miguel, "Los Acuerdos de San Andrés y el Convenio 169 de la OIT", *Ponencia o presentada en las IX Jornadas Lascasianas*, celebradas en México en mayo del 1999.

<sup>29</sup> "Sus máximos opositores son los propietarios, pues toca temas que están en la medula de su posición dentro de la Estructura económica...En otra noticia se dice que "excede los objetivos del propósito y el propio campo de la OIT, pues incursiona en el derecho penal y agrario, así como frecuentemente en el derecho civil a referirse a aspectos íntimamente relacionados con el derecho de propiedad...El convenio también establece normas sobre la contratación y condiciones de empleo por lo que se sienten afectados el sector más conservador: los terratenientes...También el ejército ha manifestado su temor a que cualquier tipo de autonomía suponga el desmembramiento de la nación" Bastos, Santiago y Manuela Camus, *Quebrando el silencio .Organizaciones del Pueblo Maya y sus demandas (1986-1992)* Guatemala, FLACSO, 1993. P. 186.

sido uno de los países seguramente más difíciles, una cronología sobre el proceso la agrego como anexo. Al igual que Costa Rica, los organismos legislativos exigieron, previamente a su ratificación, opinión consultiva de la Corte de Constitucionalidad, que fue favorable y finalmente el Convenio fue ratificado el 5 de marzo de 1996, pero además de la Corte de Constitucionalidad se recogieron opiniones desde el Ministerio de Salud Pública, Instituto Nacional de Transformación Agraria, Procuraduría de los Derechos Humanos, Comisión Especial de Atención a Refugiados y Repatriados, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, etc., y por supuesto a los pueblos mayas en último lugar. Las oposiciones de los sectores empresariales, del ejército y otras instancias del poder económico y militar fueron de rechazo.<sup>30</sup>

En Guatemala la Constitución de la República reconoce la supremacía de las normas de los Derechos Humanos:

“Artículo 46.- **Preeminencia del Derecho Internacional.** Se establece el principio general que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno.”

“Artículo 44. **Derechos inherentes a la persona humana.** Los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana. El interés social prevalece sobre el interés particular. Serán nulas **ipso jure** las leyes y disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza”.

Para la Fundación Rigoberta Menchú Tum, basada en sus investigaciones de campo, informaron recientemente en ponencia presentada en las IX Jornadas Lascasianas (México, mayo 99) sobre la aplicación del Convenio 169 de OIT, que en Guatemala ha constatado el desconocimiento del Convenio como los Acuerdos de Paz, lo que incluye además de los operadores de derecho, los organismos de Estado; maestros rurales en zonas indígenas que incluyen a sus autoridades, etc. Y recomendó:

“Una campaña de divulgación nacional en donde las propias organizaciones indígenas desarrollen su actividad en reuniones comunitarias;

---

<sup>30</sup> Sobre el particular elaboré: *La Opinión Consultiva de la Corte de Guatemala sobre la Constitucionalidad del Convenio 169 de OIT*, México, UNAM/IIJ y Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, 1998.

## EL 169: CRONOLOGIA DE UN PROCESO

### 1991

- Mayo 8** Ciudad de Guatemala, inauguración de la Consulta Nacional a los Pueblos Mayas sobre el Convenio 169, con la voluntad política del Presidente Jorge Serrano Elías, bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo, Consejo Mundial de Pueblos Indios, la OIT-Regional, PRODERE, CDRO, ULEU, COMG, AEMG. Todos Nebajenses y FUMEDI.
- Agosto 27-29** Quetzaltenango, consulta a las organizaciones mayas de la Región de Occidente y elección de representantes regionales.

#### **Agosto 28 y Septiembre 1**

#### ***Chimaltenango, consulta a las organizaciones mayas de la Región Central y elección de representantes regionales.***

- Octubre** Nebaj, Quiché consulta a las organizaciones mayas del área del Triángulo Ixil y elección de representantes regionales.
- Noviembre** Tactic, Alta Verapaz, consulta a las organizaciones mayas de la Región Norte y Petén. Elección de representantes regionales.

#### **Noviembre 25-26**

Consulta nacional sobre el Convenio 169. Participantes: delegaciones de Occidente, Centro, Norte, Petén y área ixil.

- Noviembre 29** Foro de clausura de la Consulta Nacional a los Pueblos Mayas sobre el Convenio 169, con participación del Presidente de la República, 96 organizaciones mayas, organizaciones sindicales, organismos internacionales, miembros del CACIF, Ejército, Instituciones gubernamentales, Iglesia, universidades.

### 1992

- Enero 25** Instalación de la Delegación Guatemalteca Pro Ratificación del Convenio 169 (DGC-169), en adelante DGC-169.
- Marzo 12** Intención política del Presidente del Congreso, Edmund Mulet de ratificar el Convenio 169.
- Marzo** Disposición de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso para iniciar en el pleno de ese organismo la discusión del Convenio 169.
- Junio 18-19** Primer estudio y análisis sobre la compatibilidad del Convenio 169 y la Constitución.
- Agosto** Primera lectura del Convenio 169 en el pleno del Congreso de la República.
- Septiembre** Segunda lectura del Convenio 169 en el pleno del Congreso de la República.
- Octubre 7** Tercera lectura del Convenio 169 en el pleno del Congreso con la presencia de varios representantes de organizaciones mayas en los palcos del hemiciclo. Se suspende la sesión por rompimiento de quórum. Engavetado desde entonces.
- Octubre 8** Se intenta retomar en la agenda congresal del día el tema de la aprobación del Convenio 169, pero nuevamente se rompe el quórum y se rumora que la ratificación ocurrirá el 12 de octubre en conmemoración de los 500 años.
- Octubre 12** El rumor difundido sobre la ratificación del Convenio 169 en esta fecha se desvanece y se comprueba que no existe voluntad política para la ratificación.
- Noviembre** Se realizan esfuerzos vanos por conseguir que el Congreso de nuevo conozca el caso de la ratificación del Convenio 169.
- Noviembre 28** La DGC-169 convoca a un seminario taller sobre el proceso de ratificación del Convenio 169 y su estado legislativo en ese momento y concluye con un panel foro al que asisten: el ministro de Trabajo, Mario Solórzano; en representación del ministerio de la Defensa, el general Augusto Taracena; por la Cámara del Agro, Alberto Reyes Mayén; en representación del Congreso, Claudio Coxaj Tzun y por la DGC-169 Ricardo Cajas, Jacinto Pérez y Alfredo Cupil López.



## EL 169: CRONOLOGIA DE UN PROCESO

<b>Enero</b>	Se reinician las pláticas con algunas bancadas del Congreso.
<b>Febrero</b>	Se realizan foros, seminarios, talleres y conferencias en el interior del país, para la divulgación y conocimiento del Convenio 169.
<b>Febrero</b>	Se intenta colocar en la agenda legislativa con ocasión del Año Internacional de los Pueblos Indígenas el tema del Convenio 169, pero no lo aprueba el pleno del Congreso.
<b>Marzo</b>	El Movimiento de Resistencia Maya realiza sus propios talleres y seminarios en el interior de la república con sus organizaciones bases.
<b>Marzo 22-23</b>	Seminario Mitos y Realidades del Convenio 169 organizado por el Instituto de Cultura Hispánica, participan: John Swank (ASIES), Aura Bolaños de Aguilera (MTPS) y Alfredo Cupil (DGC-169).
<b>Junio 2</b>	Se constituye la Asamblea Permanente Maya (APM) en adelante solo APM, con la participación del Movimiento de Resistencia Maya, Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala, Academia de Lenguas Mayas, el Centro de Estudios de la Cultura Maya y la DGC-169 con el fin de apoyar el retorno a la institucionalidad y buscar la ratificación del Convenio 169 con una mayor representatividad.
<b>Julio 6-7</b>	La APM se reúne con las bancadas minoritarias y mayoritarias, ambas manifiestan voluntad de apoyar la ratificación del Convenio 169, a cambio de la no depuración del Congreso, oferta que es rechazada por la APM.
<b>Julio 15-17</b>	Se logra el apoyo latinoamericano para solicitar al Congreso la ratificación del Convenio 169 en el marco del Seminario Internacional sobre el Sistema Jurídico de los Pueblos Originarios de América, organizado por CECMA.
<b>Julio</b>	Se incluye dentro del Plan de los 180 Días del Gobierno de Ramiro De León Carpio, el tema de la ratificación del 169.
<b>Agosto 3</b>	Se insiste en que el Convenio 169 debe ratificarse para lograr la paz en Guatemala, esta afirmación se realiza en el foro Los Mayas ante el Proceso de Paz, organizado por CECMA.

### 1994

<b>Septiembre</b>	El General Efraín Ríos Montt, diputado por el FRG declara que el Convenio 169 debe ser parte de la Agenda Legislativa. Alfonso Portillo (DC, indica que ratificar el Convenio 169 es poner al día al país sobre lo que ocurre en el mundo. José Asturias (PAN) señala que a finales de 1994 el Convenio 169 debe ser tratado en el Congreso y aprobado porque está relacionado a la descentralización.
<b>Octubre</b>	Jean Arnault, moderador de las negociaciones de paz entre el gobierno y la URNG, consulta a varias organizaciones líderes mayas sobre la inclusión del Convenio 169 en el punto 3 del Acuerdo Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.
<b>Octubre 30</b>	El diputado Ricardo Choy (PAN) presidente de la Comisión de Comunidades Indígenas declara que esa comisión impulsa al interior del Congreso la ratificación del Convenio 169, indicando que algunas lagunas de su contenido serán superadas al desarrollar el artículo 70 de la Constitución.
<b>Noviembre 2</b>	La URNG desafía al Congreso y lo insta a que ratifique en su próxima sesión el Convenio 169.
<b>Noviembre 17</b>	Diputados de diferentes bancadas responde que no ratificarán el Convenio 169 a solicitud de la URNG y menos como condición para continuar con el diálogo de paz.

### 1995

<b>Marzo 29</b>	Bloques de diputados acuerdan enviar a la Corte de Constitucionalidad para consultar a este organismo la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ratificación del Convenio 169.
-----------------	---

## EL 169: CRONOLOGIA DE UN PROCESO

- Marzo 30** Las coordinadoras Tukum Umam, CONIC, CONAVIGUA y otras organizaciones mayas coinciden en señalar que el envío a la Corte de Constitucionalidad del Convenio 169 es una táctica dilatoria.
- Mayo 18** La Corte de Constitucionalidad mediante el expediente 199-95 plasma su Opinión Consultiva y concluye que éste no contradice la Constitución, pero dicho resultado se mantiene en reserva hasta la sesión pública.
- Mayo 25** La Corte de Constitucionalidad, en sesión solemne emite opinión respecto al Convenio 169 y señala que este instrumento jurídico internacional en ningún momento contradice su contenido a la Constitución de la República.
- Mayo 26** El diputado Pablo Duarte (FRG) declara que los diputados del Congreso, principalmente del FRG, están preparados para ratificar el Convenio 169 después de conocer la opinión favorable de la Corte de Constitucionalidad. En similares términos se pronuncia Juan Francisco Reyes (FRG). Mientras los diputados Lisardo Sosa (DC) y Rafael Barrios (PAN) coinciden en que debe haber un nuevo análisis de dicho Convenio antes de ratificarlo.

### 1996

- Febrero 4** La diputada Aura Marina Otzoy (FRG) intenta de nuevo desgavetar el Convenio 169 y hace entrega de sendas copias del contenido a los diputados. Fijan para el 5 de marzo para conocerlo en el pleno.
- Febrero 16** La diputada Manuela Alvarado (FDNG) anuncia que se realizará con los 80 diputados del Congreso de la República un seminario taller sobre el contenido del Convenio 169.
- Febrero 21 -22** La Comisión de Comunidades Indígenas realiza con los diputados del Congreso el anunciado seminario-taller sobre el Convenio 169.

Fuente: CECMA/CHOLSAMAJ.

Que las oficinas de OIT<sup>31</sup> en Guatemala sigan desarrollando en el Congreso de la República su campaña de sensibilización con los diputados sobre el Convenio para que este instrumento sea parte de la agenda nacional en materia legislativa, educativa y de desarrollo;

Que la Dirección de Asuntos Internacionales de la OIT del Ministerio de Trabajo conjuntamente con diferentes organizaciones de los pueblos indígenas desarrollen acciones que apunten dignificar las condiciones de trabajo de la mano de obra indígena y

Secretario de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ampliar su atención política y financiera para la ejecución de programas diseñados y ejecutados por organizaciones de los pueblos indígenas de Guatemala en el marco de la aplicación del Convenio 169 en este país<sup>32</sup>

En Guatemala como observación personal la aplicación del Convenio es sencillamente nula al igual que en México pero a ello hay que sumar la existencia de una legislación ordinaria deficiente, para regular los derechos de los indígenas, demasiado general para ser aplicada en casos concretos, la inexistencia de una jurisprudencia creativa que permita la evolución de la legislación, la inexistencia de una legislación abocada a la defensa de lo indígenas en materia penal, civil, laboral y administrativa; las asesorías legales del Estado y las Universidades no incluyen el reconocimiento de la propiedad y posesión de la tierra y la recuperación de las que les ha sido arrebatadas.

Existe una gran laguna en la ejecución de disposiciones proteccionistas por parte de los organismos estatales, que se explica por la falta de interés de los funcionarios encargados de aplicarlas, tanto en el ámbito nacional como local y la falta de conocimientos sobre la realidad de esas poblaciones.

En cuanto a las observaciones de la Fundación Menchú en torno a los diputados, se debe a la falta de representatividad popular e indígena en las Cámaras de Diputados y Senados (en Guatemala el sistema es unicameral) en la medida en que no hay poder y voluntad política de aplicarlas en beneficio de estos sectores.

En los organismos legislativos latinoamericanos se mantiene un status de estancamiento, de anulación de las iniciativas de los pueblos indígenas y de otras instancias coadyuvantes, que les permitan su desarrollo socio,

---

<sup>31</sup> OIT en Guatemala en agosto de 1988, en reunión especial presentó un interesante documento que intituló "Ideas para la formulación de una agenda legislativa en materia indígena de Derechos de los Pueblos Indígenas. GUA/97/MO2/DAN.

<sup>32</sup> Zapeta, José Angel, "Jornadas Lascasianas: Análisis Interdisciplinario de Aplicación del Convenio 169 de la OIT", área de educación, *Fundación Rigoberta Menchú Tum*, Guatemala, mayo de 1999.

económico y cultural lo que conduce al estado de sumisión, de extrema pobreza y atraso, faltos de sus más elementales derechos humanos.

Como se concluyo en las VIII Jornadas Lascasianas celebradas en Guatemala, (mayo 98) sobre los Derechos Económicos y Sociales de los Pueblos Indígenas de Mesoamérica, en la mayoría de los países los pueblos indígenas siguen sometidos a la extrema falta de disponibilidad de procedimientos para hacer valer sus derecho, las leyes resultan de difícil interpretación frente a los abusos de las autoridades judiciales; no se encuentra institucionalizado en forma eficaz el uso de interpretes y de peritos que puedan apoyar la defensa de sus derechos; en algunos casos hay persecución a los abogados comprometidos con los derechos de los pueblos indígenas o sino "vistos con malos ojos" pero el mayor obstáculo es la no definición legal de sus tierras y la falta de recursos su defensa y su reclamo principal es el derecho de la tierra y el derecho a la autogestión como lo han planteado los mismos indígenas: "como el derecho a decidir los cauces por los cuales han de orientar ellos mismos su desarrollo, un desarrollo que entiende, ha de corresponder a su identidad cultural". Este argumento es sin duda, se notamos, el fondo de la búsqueda que se inicia con las ratificaciones y cumplimiento del Convenio 169 de OIT que ofrece serias dificultades.

Hace muchos años, Antonio García, experto en materia agraria continental, observó: "...en la transformación de un abstracto régimen de protección jurídica, en un firme y estable régimen de protección económica que equiepe a las comunidades indígenas para realizar ella sola, por la utilización racional de sus propios recursos y los nuevos (créditos y técnicos) de que puedan dotarla el Estado, su liberación económica y su incorporación a la vida nacional"<sup>33</sup>.

Para finalizar resulta importante también anexar las observaciones de la Comisión de Expertos sobre los informes rendidos por los Gobiernos de México y Guatemala respectivamente, sobre la aplicación del Convenio.

---

<sup>33</sup> *Legislación Indigenista y política del Estado*, Bogotá, Colombia, 1951

## **2 CONVENIOS VINCULANTES DE OIT CON LA CUESTION INDIGENA**

Los Convenios 107 y 169 se ocupan específicamente de los pueblos indígenas y tribales y establecen una amplia gama de derechos en favor de dichos pueblos; sin embargo, resulta conveniente precisar que dada la naturaleza de la OIT, que se finca particularmente en favor de los intereses de la clase trabajadora, encontramos una vinculación sociológica entre dos ejes muy importantes: clase y etnia. Así, entre sus convenios, debemos tener presente en favor de los pueblos indios como obreros y campesinos, los siguientes:

*Núm. 29.* El Convenio sobre trabajo forzado. Al ratificar este Convenio, los Estados se comprometen a suprimir, a la brevedad posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas.

*Núm. 99.* Convenio relativo a la política del empleo.

*Núm. 104.* Convenio sobre la abolición de las sanciones penales (trabajadores indígenas).

*Núm. 107.* Convenio sobre poblaciones indígenas revisado por el 169.

*Núm. 110.* El Convenio sobre plantaciones. Este instrumento reglamenta las condiciones de empleo de los trabajadores de plantaciones situadas en regiones tropicales o subtropicales donde se cultivan o producen ciertos productos para fines comerciales. El Convenio cubre un amplio espectro de temas que van desde los contratos de trabajo a los salarios, derecho de sindicación y negociación colectiva, libertad sindical, vivienda, inspección de trabajo, servicios de asistencia médica, indemnización por accidentes de trabajo y vacaciones anuales pagadas.

*Núm. 111.* El Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación). Los Estados que ratifiquen este instrumento se obligan a promover igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación sin discriminación basada en razones de raza, color, de sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social. A tal fin, todo Estado ratificante se compromete a adoptar políticas, en cooperación con las organizaciones de empleadores y trabajadores, dirigidas a eliminar toda clase de discriminación.

*Núm. 129.* Relativo a la inspección del trabajo en la agricultura.

*Núm. 131.* Relativo a la fijación de salarios mínimos, con especial referencia a los países en vías de desarrollo.

*Núm. 138.* El Convenio sobre la edad mínima. Al ratificar este instrumento, los Estados se comprometen a seguir una política nacional dirigida a abolir el trabajo infantil y elevar, de forma progresiva, la edad mínima de admisión de empleo o al trabajo, que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores.

*Núm. 141.* El Convenio sobre las organizaciones de trabajo rurales.

Toda persona que trabaje en la agricultura -ya sea como trabajador asalariado o como trabajador por cuenta propia- tiene el derecho de constituir organizaciones de su elección, independientes y de creación voluntaria y afiliarse a éstas. Los Estados que ratifiquen este Convenio deberán alentar la organización de trabajadores rurales y asegurar su participación en los procesos de toma de decisión que les afecten.

Núm. 142. El Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos. Al ratificarlo, los Estados deberán adoptar y desarrollar políticas y programas en materia de orientación y formación profesional directamente vinculadas en las políticas del empleo. Las recomendaciones sobre desarrollo de los recursos humanos de 1975 (núm. 150) que acompaña dicho convenio, contiene disposiciones muy detalladas en materia de políticas y programas de orientación y formación profesional para grupos especiales de la población, tales como los trabajadores migrantes, entre otros.

Núm. 144. Convenio sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo.

Para Manuela Tomei y Lee Swepson, expertos de OIT, entre los hitos en la actividad de la OIT en favor de los pueblos indígenas y tribales anteriores al Convenio 169 se encuentran:

1921. La OIT realiza estudios acerca de las condiciones laborales de los trabajadores de los pueblos indígenas y tribales, en particular sobre el trabajo forzoso de las "poblaciones nativas" en las colonias.

1952-1972. Bajo el liderazgo de la OIT en un esfuerzo multiagencial, se inicia el Programa Indigenista Andino en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, cubriendo unos 250,000 indígenas.

1953. La OIT publica el libro *Poblaciones indígenas: condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones aborígenes de los países independientes*.

1986. La Reunión de Expertos de la OIT recomienda la revisión del Convenio núm. 107.

1989. Se adopta el Convenio núm. 169 sobre los pueblos indígenas y tribales por la Conferencia Internacional del Trabajo.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> *Pueblos indígenas y tribales: Guía para la aplicación del Convenio 169 de la OIT*, Ginebra, Julio de 1996. OIT, *Resúmenes de Normas Internacionales del Trabajo*, 2ª. Ed., Ginebra, OIT, 1990. OIT tiene dos videos bastante interesantes: *Voces Indígenas sobre el Convenio 169 de OIT (Un indígena sin tierra es un indígena muerto)*; fueron co-auspiciados por el Centro para el Desarrollo Regional y Humano, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) La Corte Suprema de Justicia, Escuela Judicial de San José Costa Rica. Estos materiales contienen entrevistas con diversos representantes indígenas (mujeres y hombres) de Costa Rica los cuales expresan puntos de vista que comparte con otros pueblos indígenas. En las recientes IX Jornadas Lascasianas, se realizó una interesante sesión de trabajo con estos materiales con la participación del experto de OIT Jorge Dandler y la conducción del antropólogo Carlos Salvador Ordóñez Mazariegos, del Instituto de Investigaciones Antropológicas de UNAM



### 3. LA CONVENCION SOBRE EL DELITO DE GENOCIDIO

Corresponde al jurista polaco, *Rafael Lemkin*, la implementación de su denominación, durante el Congreso para la unificación del derecho penal, celebrado en Madrid en 1933 y, fundamentalmente, en su obra: "Axis Rule In occupied Europa", publicada por la fundación Carnegie de Washington.<sup>35</sup>

Algunos tratadistas inconformes con el término genocidio, propusieron el de genticidio (Boassarie, José Agustín Martínez, Francisco Laplaza, Nelson Hungría, entre otros). Jiménez de Asúa, en su clásico Tratado de Derecho Penal, lo enjuicia, diciendo que el crimen incriminado "ha sido llamado con más o menos propiedad, delito de genocidio".

No obstante hay que reconocer Lemkin, como el autor del vocablo y uno de sus más entusiastas propulsores de la universalización del concepto, que la declaración de la Asamblea de las Naciones Unidas configuró como Delito Internacional.

La Secretaria General de las Naciones Unidas, a través del Consejo Económico y Social (ECOSOC), encaró la materia y encomendó a tres figuras del derecho internacional, Donnadieu de Vabres (Penalista francés), Vespasien V. Pella (Internacionalista rumano) y al propio Lemkin, la preparación del proyecto de la Convención Internacional sobre Genocidio. La Comisión especial elaboró un proyecto que fue pasado a la Comisión del Genocidio y mereció la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su sesión del 9 de diciembre de 1948.

La Convención fue suscrita por cerca de 50 Estados, entrando a regir el 12 de enero de 1951. Fueron sus signatarios y ascendientes lo siguientes Estados, Australia, Ecuador, El Salvador, Etiopía, Francia, Guatemala, Haití, Islandia, Israel, Liberia, Noruega, Panamá, Filipinas, Yugoslavia, Bulgaria, Camboya, Ceylán, Costa Rica, Jordania, Corea, Mónaco, Arabia Saudita, Turquía y Vietnam.

La vigencia temporal se estipula en 10 años -artículo 14- admitiéndose la prorroga tácita de su vigor por períodos de 5 años para los Estados que no lo hayan denunciado con seis meses de anterioridad, a la expiración de ese término o de las prórrogas sucesivas. Nada dice el texto aprobado en París acerca de otras cuestiones más arduas en lo que concierne a la vigencia temporal de la Convención, a la de su retroactividad o irretroactividad pero seguramente las normas contra el Genocidio son inaplicables a hechos anteriores a la entrada en vigor de la Convención que la contiene. En cuanto a su espacio de aplicación la estructura convencional del texto limita su vigencia a los Estados que en una forma o en otra han llegado a ser parte de la Convención que lo contiene. Las obligaciones preceptuadas por ella y

---

<sup>35</sup> "Le Crime de Genocide" en *Revue de Droit International*, París, 1946. Del mismo autor: "Le Genocide" en *Revue de Droit Penale et de Criminologie*, París, Noviembre, 1946.

que tienen a los Estados por destinatarios no pueden vincular más que a aquellos que son parte. Las personas susceptibles de ser penadas son siempre individuales. El Estado tendrá una responsabilidad en todo caso, pero de orden civil, sin que pueda excusarse de ellas por restricciones señaladas en las leyes internas.

Por la Convención sancionada, se considera el genocidio como un crimen de derecho Internacional y en mérito del artículo 6 se establece que las personas acusadas de genocidio serán llevadas ante los Tribunales competentes de los Estados sobre el territorio de que el acto ha sido consumado, o ante la Corte Criminal Internacional que será competente ajuicio de aquélla de las partes contratantes que hayan reconocido la jurisdicción.

Sus características, son de sobra conocidas, en la doctrina jurídica:

1. Se trata de un delito internacional de la máxima gravedad. Un **crimen**, según la clasificación internacional de los delitos. El término crimen, viene de la clasificación tripartita del Código Napoleónico.
2. Es un delito común (no político como pretendían algunos tratadistas en el preludio de su gestión)
3. En un delito de tendencia:
  - a) debe realizarse con actos materiales y,
  - b) con intención de destruir todo o parte.
4. Es un delito continuado (es el compuesto de varias acciones, unidas por una misma antijuricidad y culpabilidad).
5. Aparece configurado como delito individual.
6. El carácter no varía si se comete en tiempos de paz o de guerra.
7. Es difícilmente concebible en este tipo de delitos la legítima defensa.
8. Frente al delito de genocidio son inaplicables, el estado de necesidad, el mandato legal y la obediencia jerárquica."

La Asamblea General de las Naciones Unidas, el 9 de diciembre de 1949, definió el crimen de genocidio de la siguiente manera:

"Cualquiera de los actos enumerados enseguida, cometidos con la intención de destruir, en todo o en parte, un grupo nacional, étnico, racial o religioso"

- a) Muerte de miembros del grupo;
- b) Atentado grave a la integridad física o mental de miembros del grupo;
- c) Sumisión internacional del grupo a condiciones de existencia que entrañen su destrucción física total o parcial;
- d) Medidas orientadas a entorpecer los nacimientos en el seno del grupo;
- y
- e) Transferencia forzada de niños del grupo a otro."

El artículo III prevé, por otra parte, que sean castigados:



“Alianza con miras a cometer genocidio  
La incitación directa pública a  
cometer genocidio;  
La tentativa del genocidio;  
La complicidad en el genocidio.”

Declara también punibles, la tentativa y la complicidad. Según el artículo 4to. de la Convención, serán castigados lo mismo los gobernantes responsables constitucionalmente que otros funcionarios públicos y los particulares.

El genocidio es considerado también un crimen de *lesa humanidad*<sup>36</sup>. Para el Derecho Internacional moderno, entre los crímenes internacionales están ante todo las acciones enumeradas en el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg:

a) *Crímenes contra la paz: el planeamiento, la preparación, el desencadenamiento y la conducción de la guerra de agresión.*

b) *Crímenes de guerra o militares: la violación de las leyes y costumbres de guerra, incluidos el asesinato, la tortura y el extrañamiento de la población civil de los territorios ocupados para someterla a la servidumbre y con otros fines; en el asesinato o la tortura de los prisioneros de guerra; el saqueo de la propiedad social o privada; la destrucción desprovistas de sentido de ciudades, aldeas, etc. En general todo lo que represente violación a los convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales de 1977.*

c) *Crímenes de lesa humanidad: Asesinatos, torturas, esclavización, destierros y otras crueldades contra la población civil antes o durante la guerra. Además el Derecho Internacional moderno incluye entre los crímenes internacionales, el colonialismo, el racismo, el apartheid y el genocidio.*

Quando se trata de Estados, hay dos tipos de infracciones jurídicas internacionales: el delito internacional y el crimen internacional, división aprobada por la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de Naciones Unidas (ONU), a propuesta del informante especial, el profesor F. Ago, al discutirse, en su sesión de 1976 el proyecto del artículo sobre la responsabilidad de los Estados.

Es bueno aclarar para evitar confusiones, que en el Derecho Internacional moderno el concepto de crimen internacional no encierra el mismo sentido

---

<sup>36</sup> Sobre la aplicación de la Convención en México y Guatemala, fueron pioneros en su tratamiento, los distinguidos tratadistas: Carranca Trujillo, Raúl, “México y el genocidio”, *Revista Criminalia*, Año XXXIII, No 5, México, mayo de 1967 y Molina Orantes, Adolfo “El delito de genocidio en la legislación guatemalteca”, *Revista de la Facultad de Derecho, Universidad de San Carlos*, Guatemala, 1950. Para mayor información en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, “Crímenes de Lesa Humanidad: Genocidio/Etnocidio, en *Estudios Internacionales*, IRIPAZ, Año 6, No. 12 Guatemala, 1995.

que en el Derecho Penal, ya que es una infracción jurídica de especial peligrosidad social cometida por el Estado.

En 1968, a iniciativa de los Estados Socialistas y Afroasiáticos, la Asamblea General de la ONU aprobó la Convención sobre la imprescriptibilidad de los Crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad.<sup>37</sup>

Es interesante saber que los Estados Unidos ratificó el Convenio en 1888, casi 40 años después de que el presidente Truman remitiera su texto al senado y después de una serie de audiencias en las que se expresó una fuerte oposición a la ratificación.<sup>38</sup>

El enjuiciamiento por parte de la Justicia Española del dictador Chileno, Augusto Pinochet, es una experiencia alentadora para que la persecución de estos crímenes.

*En torno al etnocidio (destrucción cultural)* en la propuesta de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, se tipifica de la siguiente manera:

“Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo e individual a ser protegidos del etnocidio y genocidio cultural, comprendida la prevención y la reparación de:

- a) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o identidades étnicas.
- b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras, territorios o recursos.
- c) Toda forma de traslado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o menoscabo de cualquiera de sus derechos.
- d) Toda forma de asimilación o integración a otras culturas o modos de vida que les sea impuesto por medidas legislativas, administrativas o de otro tipo;
- e) Toda forma de propaganda dirigida contra ellos”.

---

<sup>37</sup> El Acuerdo y Estatuto de Londres trajo el apareamiento de una nueva disciplina a la que se le designó con el nombre de *Derecho Internacional Penal*, que analiza los crímenes de Lesa Humanidad. En nuestro medio latinoamericano poco desarrollada lamentablemente. Los delitos de genocidio y etnogenocidio no deber ser considerados crímenes de guerra. La Comisión Internacional de Juristas, viene trabajando la propuesta de la Corte Penal Internacional. Ver: *Hacia una Justicia Universal*, Ginebra, Comisión Internacional de Juristas, 1993. Pp.11-44.

<sup>38</sup> *The New Columbia Encyclopedia*, J.B. Lippincott, Company, New York, 1975. Una explicación sobre estos asunto puede encontrarse en Lerner, Natán, *Minorías y grupos en el Derecho Internacional, Derecho y Discriminación*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.

Robert Jaulin, en su intento de definición, sostiene "Etnocidio indica el acto de destrucción de una civilización, el acto de des-civilización". En ese sentido lo retoma Justicia y Paz en sus informes sobre Guatemala en los años ochenta.<sup>1</sup>

En la Declaración de San José Costa Rica, sobre Etnocidio y Etnodesarrollo, bajo los auspicios de FLACSO/UNESCO (1982), se propuso dado la gravedad de las prácticas de destrucción cultural una quintuple recuperación cultural:

1. Recuperación de la palabra (el lenguaje);
2. Recuperación de la memoria (la conciencia histórica);
3. Recuperación del conocimiento (saber);
4. Recuperación del espacio (territorio) y
5. Recuperación de su identidad cultural (la posibilidad de desarrollar un proyecto cultural, social y político).

En el Simposio Internacional de Expertos sobre el tema Derechos de solidaridad y Derechos de Los pueblos, celebrados en la República de San Marino del 4 al 8 de octubre de 1982, realizados bajo los auspicios de la República de San Marino y el apoyo de la UNESCO, además de condenar el genocidio, se señaló al **"etnocidio como una menos violenta y más insidiosa acción, pero igualmente peligrosa de atentar contra el derecho a la existencia de los pueblos"**.

Tanto en los Acuerdos de Paz celebrados recientemente en Guatemala y México se alude también a este fenómeno.

Naturalmente que es necesario considerar en el derecho internacional la protección del patrimonio cultural de los pueblos que representa a menudo un elemento esencial de su unidad y de su cohesión. El respeto a su identidad cultural que constituye igualmente un derecho inalienable.

Constituyen una parte integrante de su identidad cultural: su filosofía de la vida, así como su experiencia, sus conocimientos y las realizaciones logradas a lo largo de su historia en el campo cultural, social, político, jurídico, científico y tecnológico, que confiere a los pueblos el derecho a afirmar su identidad cultural y a utilizarla, difundirla y trasmitirla. Las formas de organización interna de los pueblos, son factores de mantenimiento y conservación de sus tradiciones socioculturales.

Un punto importante es el de considerar específicamente la denominada propiedad inmaterial

De los pueblos indígenas, en ese sentido, "la propiedad inmaterial pasada, presente y futura de los indígenas, se encuentra irremisiblemente incluida en el régimen de excepción de la legislación relativa a la propiedad intelectual; *lato sensu*"<sup>1</sup>

#### **4. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS APLICABLES**

Es importante, tener presente que todo el conjunto de derechos recogidos en los Instrumentos de Derechos Humanos son aplicables a los pueblos indígenas, entre ellos:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
- La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes.
- La Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la mujer.
- La Convención sobre los Derechos del Niño.
- La Convención Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Debemos recordar también que, en 197, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos consideró que "La protección especial de los pueblos indígenas constituye un compromiso sagrado de los Estados (miembros)" y recomendó a los gobiernos que tomaran las medidas para proteger a los pueblos indígenas de los abusos de los agentes del Estado, manifestando que "las personas indígenas (...) no deben ser objeto de ningún tipo de discriminación

En el ámbito declarativo, cobra singular importancia que desde 1982 se viene trabajando en Naciones Unidas la *Declaración Universal de los Derechos de los pueblos Indígenas* y recientemente en el Sistema Interamericano, La *Declaración Americana* que referiremos más adelante.

Sin embargo, los científicos dedicados a la cuestión étnico-nacional y las organizaciones de los pueblos indígenas coinciden que los instrumentos jurídicos internacionales, como la Carta de las Naciones Unidas (1945); la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, con su Protocolo Facultativo (1966) y, a nivel Americano, La Convención Americana de Derechos Humanos(1969) no regulan de manera específica lo relativo a los derechos étnicos de los pueblos indígenas o para ser más exactos, los derechos de carácter sociocultural de los pueblos o etnias oprimidas de Africa, Asia y América para apreciarlo en su dimensión universal y en un sentido menos restringido. Algunos pretenden frente a esa laguna legal internacional que



es aplicable el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los artículos primeros de los Pactos, así:

“En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negaran a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y emplear su propio idioma”. (Artículo 27).

“Todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. (Artículos primeros de ambos pactos).

Sobre esta disposición en el Convenio 169 de la OIT debemos recordar que en el Convenio 169 de OIT, se hizo una reserva al respecto y el término pueblo se le dio otro contenido mas referido al derecho a la identidad. En la propuesta de la Declaración Universal de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, este tema sigue siendo motivo de desacuerdo. Los Estados nacionales tienen temor a esta disposición pues consideran que otorgarla puede provocar acciones encaminadas a la secesión nacional.

La grave limitación que venimos señalando, fue duramente criticada desde hace varios años, por ejemplo en 1947, el Bureau Ejecutivo de la American Anthropological Association, sometió a la Comisión de Derechos del Hombre de las Naciones Unidas un Proyecto de declaración en donde advertían: “Dado el gran número de sociedades que han entrado en estrecho contacto con el mundo moderno y la diversidad de sus modos de vida, la tarea de afrontar aquellos que deben redactar una Declaración de los Derechos del Hombre, consiste esencialmente moderno y la diversidad de sus modos de vida, la tarea de afrontar por aquellos que deseen redactar una Declaración de los Derechos del Hombre, consiste esencialmente en resolver el siguiente problema: Cómo podía ser aplicable la Declaración propuesta a todos los seres humanos de modo que no fuese una declaración de derechos concebida únicamente en términos de los valores dominantes en los países de Europa Occidental y América”. Agregaban los derechos del hombre del Siglo XX no pueden estar circunscritos por los valores de una cultura particular, puesto que deben exceder el marco europeo y ser aplicables a todas las sociedades”. La propuesta previa a su articulado hizo reflexiones pedagógicas en cuanto a la Antropología Contemporánea.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Citado por Leclercq, Gerard, *Antropología y Colonialismo*. Ediciones del Sur THF, Cali, Colombia, s.f. pp. 175-178 (A Statement on Human Rights. *American Anthropologist*, 1947. Sobre el particular puede verse Ordoñez Cifuentes, José Emilio Rolando, “La Cuestión Etnica en Mesoamérica y los Derechos Humanos”, en *Revista Mexicana de Justicia*, No 4, vol. V, México, octubre-diciembre de 1987, pp. 73-98.

## **II LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS EN EL AMBITO BINACIONAL: MEXICO - GUATEMALA**

### **I. LEGISLACION NACIONAL**

#### **1. ACUERDOS DE NATURALEZA SOCIO/POLITICA**

La cronología de lo acuerdos de Paz e Guatemala va desde el 29 de diciembre de 1987 hasta el 29 de diciembre de 1996, en que el gobierno y la URNG suscribieron el Acuerdo Global para una Paz Firme y Duradera, en el Palacio Nacional de Guatemala. Este proceso se inició cuando los presidentes de las repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica suscriben el documento "procedimiento para establecer la Paz Firme y Duradera en Centro América (Esquipulas II).

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas fue el resultado de un proceso largo y difícil, como lo apunta Jorge Solarez y las reacciones al Acuerdo variaron:

A manera de introducción, resulta conveniente ilustrar cómo se viene dando la búsqueda por la paz en Guatemala, por lo que a continuación transcribo la cronología preparada por Carlos Ochoa García, que va de 1987 hasta el 29 de diciembre de 1996, en que el gobierno y la URNG suscribieron el Acuerdo Global para una Paz Firme y Duradera.<sup>40</sup>

#### **CRONOLOGIA**

##### **Agosto 6 y 7. Ciudad de Esquipulas.**

Los presidentes de las repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica suscriben el documento "Procedimiento para establecer la Paz Firme y Duradera en Centro América (Esquipulas II)".

<sup>40</sup> Ochoa García, Carlos, "La búsqueda de la paz por medios políticos", Prensa Libre (el nuevo quetzalteco), Guatemala, núm. 509, 28 de diciembre de 1996, p. 15.a



**Agosto 22 y 23. Caracas.**

Se constituye la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento, para el cumplimiento de los compromisos contenidos en el Acuerdo de Esquipulas II, integrada por los cancilleres de los países centroamericanos del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo a Contadora, y los secretarios generales de la ONU y de la OEA.

**Septiembre 30. Guatemala.**

Se instala la Comisión Nacional de Reconciliación, integrada por Roberto Carpio Nicolle, Jorge Serrano Elías, Rodolfo Quezada Toruño y Teresa Bolaños de Zarco.

**Octubre 7. Madrid.**

Tiene lugar conversaciones entre representantes del gobierno de Guatemala y de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG.

**Noviembre. Guatemala**

La Comisión Nacional de Reconciliación convoca a la realización de un diálogo nacional.

**Marzo 1. Guatemala**

Se instala oficialmente la Asamblea General del Diálogo Nacional, convocado por la CNR.

**Marzo 30. Oslo, Noruega**

La Comisión de Reconciliación CNR se reúne con la URNG y emite una declaración conjunta denominada "Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos". Este acuerdo da lugar a una serie de conversaciones entre la URNG y diversos sectores de la sociedad civil.

**Junio. Madrid, España.**

Tiene lugar el diálogo entre representantes de la URNG y nueve partidos políticos. Este se realiza con la mediación de la CNR.

**Septiembre 1. Ottawa, Canadá.**

Tiene lugar el diálogo entre representantes de la URNG y nueve partidos políticos. Este se realiza con la mediación de la CNR.

**Septiembre 30. Quito, Ecuador.**

Tiene lugar el diálogo entre representantes de la URNG y del sector religioso con la mediación de la CNR.

**Octubre 25. Metepec, México.**

Tiene lugar el diálogo entre representantes de la URNG y del sector sindical y popular, con la mediación de la CNR.

**Octubre 27. Atlixco, México.**

Tiene lugar el diálogo entre representantes de la URNG y la instancia formada por los sectores académicos, cooperativistas, empresariales, de pobladores, profesionales, con la mediación de la CNR.

**Octubre. México, D.F.**

Por primera vez tiene lugar el diálogo directo entre el gobierno y la URNG. Ambas partes suscriben el Acuerdo de México, en el que se fijan los temas sustantivos de la negociación, crea la figura del conciliador y es designado para esta función, el obispo Rodolfo Quezada Toruño. Se establece la presencia de Naciones Unidas con la misión de observador.

**Julio 25. Querétaro, México.**

El gobierno y la URNG suscriben el Acuerdo Marco sobre Democratización para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos; establece un marco para el tratamiento de los demás temas de la negociación. Las negociaciones se detienen por casi dos años, ante las dificultades que presenta el tema de los derechos humanos, y el rompimiento del orden constitucional a que condujo el gobierno de Jorge Serrano Elias.

**Julio 6. Guatemala.**

Se autodisuelve la Comisión Nacional de Reconciliación. Sus miembros son condecorados con la Orden del Quetzal, en el grado de Gran Cruz.

**Enero 10. México, D.F.**

Las negociaciones pasan a una fase al suscribirse el Acuerdo Marco para Reanudar el Proceso entre el Gobierno y la URNG. Este acuerdo solicita la mediación de las Naciones Unidas, quien pasa a constituirse como moderadora de las negociaciones bilaterales. Se solicita a Colombia, España, Estados Unidos, México, Noruega y Venezuela que integren el Grupo de Países de Amigos, promueva la creación de la Asamblea de la Sociedad Civil donde se definan los procedimientos y establezca mecanismos de verificación nacional e internacionales que acompañen los acuerdos por suscribir.

**Marzo 29. México, D.F.**

El gobierno y la URNG suscribe el Acuerdo, emiten una declaración conjunta con la finalidad de que el examen del tema relativo a la Comisión para el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos durante el enfrentamiento armado, se concluye en una sesión especial de negociaciones.



**Junio 1. Oslo, Noruega.**

El gobierno y la URNG suscriben el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado. Este acuerdo crea la Comisión Técnica para el Esclarecimiento Histórico, encargada de ejecutarla.

**Marzo 31, México, D.F.**

El gobierno y la URNG suscriben el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Indígenas. Este acuerdo crea las siguientes comisiones: Oficialización, Reforma Educativa, Reforma y Participación, Derechos Relativos a la Tierra, Empleos y Sitios Ceremoniales, crea además las defensorías indígenas y la función de intérpretes judiciales.

**Agosto 22. Contadora, Panamá.**

Delegaciones del gobierno y la URNG, y miembros de los partidos políticos, suscriben la llamada Declaración de Contadora, para garantizar el cumplimiento y seguimiento de los compromisos de paz. La URNG suspende operaciones militares ofensivas para facilitar las elecciones.

**Mayo 6. México, D.F.**

El gobierno y la URNG suscriben el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

**Junio 18. Guatemala.**

La URNG declara un cese de fuero unilateral, y en adelante el Ejército da muestra de tolerancia a las actividades de propaganda que los efectivos de la URNG efectúan desarmados.

**Septiembre 19. México, D.F.**

El gobierno y la URNG suscriben el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. Se contempla la reducción del ejército en un 33 por ciento.

**Diciembre 4. Oslo, Noruega.**

El gobierno y la URNG suscriben el Acuerdo sobre el Definitivo Cese al Fuego. Se contemplan aquí las medidas para la reinserción de los efectivos militares de la URNG y con ello después de 36 años, se pone fin a los enfrentamientos desde noviembre de 1960.

**Diciembre 7. Estocolmo. Suecia.**

El gobierno y la URNG suscriben el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral.

**Diciembre 12. Madrid, España.**

El gobierno y la URNG suscriben el Acuerdo Base para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad.

## **Diciembre 29. Guatemala.**

Palacio Nacional. El gobierno y la URNG suscribirán el Acuerdo Global para una "Paz Firme y Duradera".

1. Desde un rechazo categórico para quienes lo consideraron un propiciador de mayor división de la sociedad guatemalteca. Las relaciones adversas al Acuerdo partieron de la presunción de que dar un tratamiento especial al indígena, aceptando las injusticia interétnicas, presupone, desde ese mismo momento, establecer un sisma en la sociedad de este país, o bien profundizar una división que no se ve como fundamental. En el fondo de estas posturas –argumenta Solarez- "el indígena es objeto de discriminación, y que sus derechos están dados y son vigentes, en igualdad de condiciones con los ladinos y los demás segmentos de la sociedad guatemalteca. Por lo tanto, al darle tratamiento específico, ya se están dando las condiciones para una especie de "racismo al revés".

Ven en todo el reclamo colectivo indígena, un peligro para una nacionalidad en pretendido riesgo de participación.

Oposiciones a la regionalización administrativa de los servicios del Estado, en beneficio de la población indígena que, según Solares, puede proporcionar beneficios a los propios ladinos, y por eso resulta relevante a su juicio "la declaración contenida en los considerandos y en el capítulo de la identidad, de reconocer la identidad y los derechos de los pueblos "dentro de la unidad de la nación" y la indivisibilidad del territorio".

2. La aprobación razonable expresada para quienes esperan cambio profundos en el sistema de relaciones entre indígenas y ladinos.

Los sectores indígenas (organizaciones y líderes indígenas mayas) manifestaron "su complacencia porque en este país, al fin, se haya dado un primer paso importante para mejorar la calidad de las relaciones interétnicas".

3. A la par de ambas posiciones polarizadas, están las reservas expresadas por aquellos que temen que el Acuerdo quede a merced de la inercia política o de una posición vellada, que impedirá solapadamente su puesta en práctica y que lo reducirá a la pobre condición de "letra muerta". Para Solares, tampoco puede pasarse por alto la actitud indiferente de aquella parte de la población que muestra desinterés o desconocimiento de lo que representa para Guatemala la firma del Acuerdo.

Para el analista, los puntos medulares del Acuerdo se encuentran: En



lo referente a la lucha contra la discriminación, y lo aborda tocando el punto neurálgico de la transformación de mentalidades, actitudes y comportamiento (abarcando aspectos como la oficialización de los idiomas, nombres toponimias mayas, el reconocimiento al derecho de los indígenas a participar en el control de los centros ceremoniales, arqueológicos, la descentralización y regionalización educativa sobre bases étnicas, la reforma al Código Municipal para promover el control de las comunidades en el manejo de su autoridad local, el reconocimiento de su derecho consuetudinario, los derechos a la tierra tanto individual como tendencia colectiva, la transformación de comisiones paritarias para la realización de las reformas inherentes a estas proposiciones.<sup>41</sup>

De lo expuesto, me parece que la tercera posición ha resultado acertada dado los últimos acontecimientos sucedidos en Guatemala particularmente la negativa de aceptar en una "consulta" los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito constitucional.

Ahora bien, visto lo anterior, conviene advertir las posiciones sobre el tema, y para ello veamos el cuadro de resúmenes en la siguiente página, acerca de la discusión de los acuerdos, preparados por el equipo de investigadores encabezados por el politólogo Gabriel Aguilera Peralta.<sup>42</sup>

En torno a este Acuerdo, debe recordarse que se acordó negociar por separado sobre una serie de temas, a saber la identidad y los derechos de los pueblos indígenas; aspectos socioeconómicos y las situación agraria; el fortalecimiento de la sociedad civil y el papel del ejército en una sociedad democrática, las reformas constitucionales y el régimen electoral.

El 31 de marzo de 1995, el Gobierno y la URNG firmaron, tras seis meses de negociaciones, el Acuerdo sobre Identidad Etnica y los Derechos de los Pueblos Indígenas. El Acuerdo como puede advertirse de sus índice de contenidos cubre un amplio aspecto que va desde la educación, el lenguaje y cuestiones de género, cultura, conocimiento tradicional, derechos sobre la tierra y derecho consuetudinario.

En las negociaciones se menciona el Convenio 1609 de OIT al igual que las negociaciones en México con el EZLN. Con la diferencia que por medio del Acuerdo en Guatemala se agilizo la ratificación del 169 que marca

---

<sup>41</sup> Solares, Jorge, "El acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Un hito histórico, Revista USAC, Universidad de San Carlos de Guatemala, núm. 2, 1996, pp. 61-66.

<sup>42</sup> *Los temas sustantivos de la Propuestas para la Paz en Guatemala*, FLACSO, Fundación Friederich Ebert, 1994, pp 83-85.

una diferencia con México, en virtud que el Convenio al momento de los Acuerdos de San Andrés se había ratificado.

De esa suerte, es importante resaltar los beneficios de la vigencia de este Convenio que por hoy es el único instrumento vigente a favor de los la advertencia que el Convenio revisado el 107 sigue vigente en algunos países como se contemplo al momento de la entrada de vigor del 169.<sup>43</sup>

Para México, encontramos que el 16 de febrero de 1996 el gobierno de México y el EZLN firmaron los primeros acuerdos en materia de lo que se ha denominado: *derechos y cultura indígena*. En la firma de estos documentos coadyuvaron tanto la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) creada por el poder legislativo a través de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, decretada el 10 de marzo de 1995 así como la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI) compuesta por personalidades de la sociedad civil, preocupadas por la situación y en búsqueda de una salida digna.

La COCOPA presento su propuesta de legislación (la primera) el 29 de noviembre de 1996 para dar cumplimiento a uno de los principales Acuerdos de San Andrés, precisamente el enviar una iniciativa de ley retomando los puntos discutidos, acordados y aprobados y aprobados por ambas partes, para que se discutiera y aprobara en el Poder Legislativo. El EZLN dio su aprobación a la propuesta de la COCOPA el 6 de diciembre de ese mismo año pero lamentablemente la respuesta del Gobierno Mexicano fue no aceptar la propuesta de la COCOPA y presentó la suya que entregó a la COCOPA y al EZLN el 19 de diciembre de 1996 para su análisis y naturalmente la misma fue rechazada en la medida que a juicio de las otras partes, negaba en esencia gran parte de los Acuerdos de San Andrés y se rompió el dialogo. Las consecuencia: la negociación ha quedado suspendida.

Tanto en la contrapropuesta como en la reciente iniciativa presidencial de reformas a la constitución de los Estados Unidos Mexicano en materia de derechos y cultura indígena del 13 de marzo de 1998, hay una negativa explícita a reconocer la autonomía de los pueblos indígenas así como a un territorio y una cultura propios incluyo en, los términos ya aceptados de acuerdo con la ratificación que se hizo del Convenio 169 de la OIT que

---

<sup>43</sup> Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, *La opinión consultiva de la Corte de Guatemala sobre la Constitucionalidad del Convenio 169 de la OIT*. México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas y Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica y Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, 1998.

fueron retomados en los Acuerdos de San Andrés y que constituyen normas de carácter obligatorio para el estado mexicano.

Para el gobierno mexicano la propuesta de la COCOPA según sus observaciones de febrero de 1998, se aparta de lo acordado en cuatro puntos:

1) sobre los términos en que se establece la libre determinación de los pueblos indígenas (se refiere a la autonomía);

2) Respecto a los niveles de gobierno (Federal, estatal y municipal) y en particular en relación a la estructura del gobierno municipal que establece que el artículo 115 de la Constitución Federal (se refiera la creación de un cuarto nivel de gobierno con las regiones autónomas):

3) Crea un régimen de excepciones que no estatuyen los Acuerdos de San Andrés Larráizar en la materia a) Modalidades de tenencia de la tierra previstas en el artículo 27 constitucional (territorio indígena), b) El régimen federal de medios de comunicación previstos en el artículo 73 constitucional y c) Planes y programas educativos contrarios a lo dispuesto en el artículo 3ero constitucional; y

4) Determina un régimen concurrente entre la Federación, Estados y Municipios en materia indígena diferente a como lo hacen los Acuerdos de San Andrés.<sup>44</sup>

De esa suerte, el Gobierno Mexicano desautorizo y relego a la COCOPA y a la Comisión Nacional de Intermediación y propuso su propia versión, en donde puede entenderse que para el gobierno mexicano todos los mexicanos son iguales sin tomar en consideración razones de naturaleza étnica o de clase. Los artículo como los veremos en los cuadros adjuntos son el 4, 18, 26,53,73,115, y 116 de la Constitución.

Para Sámano Renteria, "El problema fundamental es la falta de voluntad política del gobierno mexicano para resolver el conflicto étnico nacional. No quiere sentarse a negociar con reglas claras y menos se quiere comprometerse a cumplir algo que no va a cumplir, como lo demostró con los Acuerdos de San Andrés. Actualmente el gobierno mexicano considera

---

<sup>44</sup> Véase Sámano Renteria, Miguel Angel, "La lucha por el poder y los Acuerdos de San Andrés Larraizar", en *Balance y Perspectivas del Derecho Social y los Pueblos Indios de Mesoamerica*. VIII Jornadas Lascasianas. III/ UNAM, 1999. Pp.165-178.

que con la aprobación de la iniciativa de ley en materia de derechos y cultura indígena, el conflicto étnico pasará a un segundo plano, pero en la medida en que el movimiento indígena tome conciencia de sus reivindicaciones étnicas, el movimiento indígena se orientará a lucha por la democracia y a que se les tomen en cuenta, en las propuestas que haga al estado y los afecte directa o indirectamente".<sup>45</sup>

Así, la demanda de una política de democratización de la sociedad mexicana, que el EZLN ha planteado como el marco esencial en que define sus demandas, está estratégicamente relacionado con la reivindicación de la autonomía, para diseñar y llevar a cabo un proyecto de desarrollo propio, fundado en el control de los recursos culturales étnicos y de la posibilidad para disponer de ellos autónomamente.

El desarrollo autodeterminado y autogestionado de los pueblos étnicos del mundo representa la propuesta central de una nueva situación y posiblemente la única perspectiva de la sobrevivencia de los pueblos indígenas. Las propuestas enmarcadas en el Convenio 169 de OIT son el inicio de las propuestas del etnodesarrollo que conllevan un contenido sociocultural y político de auto identidad que solicita una mayor comprensión en las relaciones pueblos étnicos y sociedad nacional en la posibilidad de construir el desarrollo y la democracia.

La propuesta en la voz de las organizaciones indígenas de México, es un reclamo que se viene formulando desde hace varios años por un número creciente de organizaciones de América Latina y que en el caso de México, en los últimos años y en especial desde el movimiento zapatista de enero de 1994 hasta la fecha y que sus características son básicamente: La autoafirmación, que implica el derecho que tiene un pueblo a proclamar su existencia y ha ser reconocido como tal; la autodefinición, que consiste en la facultad de determinar quiénes son los miembros que integran ese pueblo; la autodelimitación, que conlleva el derecho a definir los propios límites territoriales; la auto-organización, que es el poder reconocido a un pueblo de procurarse a sí mismo su propio estatuto, dentro de un marco estatal y la autogestión, que expresa la facultad de un pueblo para gestionar sus propios asuntos, es decir, para gobernarse y administrarse libremente en el

---

<sup>45</sup> Op cit. P. 178

marco de su estatuto. Estos planteamientos conformarían parte esencial de la libre determinación<sup>46</sup>

Pablo González Casanova, refiere sobre estos procesos que la historia del indio americano – al norte o al sur del Río Bravo- está hecha de resistencia y levantamientos, que la estructura interna de la comunidad india contribuye a comprender su fuerza y que el fin de la “discriminación” y de la “asimilación” coloniales y neocoloniales coincidirá con el respeto estatal a las culturas de los pueblos y con la participación activa de sus ciudadanos en las decisiones soberanas de los gobiernos y que el Estado colonial y neocolonial sólo desaparecerá cuando sus víctimas liberadas participen en el nuevo Estado democrático y popular, ya sean porque se representen - como indios – los intereses comunitarios, ya porque representen –como ciudadanos- los del conjunto del pueblo.<sup>47</sup>

## **2. LAS DEMANDAS CONSTITUCIONALES EN GUATEMALA Y MEXICO:**

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, en América Latina, los derechos de los pueblos indígenas. Y la República de Panamá en reconocer procesos autonómicos. En Centroamérica otro proceso autonómico 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.

---

<sup>46</sup> Estos planteamientos vienen siendo desarrollados por los Servicios del Pueblo Mixe, A.C., consúltese “para el Archivo: La autonomía una forma concreta de ejercicio del derecho a la libre determinación y sus alcances”. UNAM/ Instituto de Investigaciones Económicas, *Chiapas (2)*, México, Ediciones Era, 1996. También en *Declaración CONIC/TEMOAYA 1993*, México, CeAcatl, Octubre de 1993. Un importante documento sobre la autonomía y gobiernos indígenas lo constituyen las conclusiones y recomendaciones de la Reunión de Expertos de las Naciones Unidas, llevada a cabo en Nuuk, Groenlandia, del 24 al 28 de septiembre de 1991 que reconoce que los pueblos indígenas históricamente se han auto-gobernado con sus propios lenguajes, tradiciones y cultura y que constituyen pueblos y sociedades diferentes, con el derecho a la autodeterminación, que incluye los derechos a la autonomía, al autogobierno y a la identidad propia y reconoció que los graves problemas que enfrentan los pueblos indígenas son específicos en cada país o región del mundo y que no puede haber una sola y homogénea solución para ellos.

<sup>47</sup> “Las etnias coloniales y el Estado multiétnico”. En González Casanova, Pablo y Marcos Roitman Rosemman (Coordinadores) *Democracia y estado Multiétnico en América Latina*, México, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 1996. Pp.23-36.

Por supuesto que en 1920 y 1933 en Perú constitucionalmente se reconoció la presencia indígena, como sucedió con la adición al artículo 4 constitucional mexicano en 1994; pero en la línea que podemos denominar del constitucionalismo social es Guatemala 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 resaltando el Código de Trabajo y la Ley de Reforma Agraria, Decreto 900.

El artículo 83 de la aludida constitución sentó las bases que “declara de interés y utilidades nacional a, el desarrollo de una política integral para el 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>48</sup>

---

<sup>48</sup> Véase: 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 Etnocidas en Guatemala*, UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de estudios Constitucionales México/Centroamérica y Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, ambos editados en 1996.



Lamentablemente este proceso fue interrumpido por la invasión mercenaria comandada por la CIA con instrucciones del gobierno norteamericano y sus aliados internos la denominada oligarquía y la iglesia católica conservadora. Esta historia ha sido narrada ad nauseam, nos dirá Sussane 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's indígenas y de alguna manera los planteamientos del movimiento popular armado que recoge los postulados de los reclamos indios; pero para poder 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 cruel proceso son de obligada consulta.<sup>49</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 y tener que 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 de ser, estatus autónomo a la cuestión indígena y por otro lado, se incumplió previamente con una consulta sobre las mismas, a los indígenas guatemaltecos como reza 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; facilitándose debido

---

<sup>49</sup> Amnistía Internacional, *Guatemala ¿Hasta cuando la impunidad?* España, EDAL, 1997. Ball, Patrick, Paul Kobrak y Herbert F. Spierer, *Violencia Institucional en Guatemala, 1960 a 1996. Una reflexión cuantitativa*. Estados Unidos de Norteamérica, American Association for the Advancement of Science, 199. Carmack, Robert M. (Compilador) *Guatemala cosecha de violencias*, FLACSO, Guatemala, 1991. Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la memoria Histórica (REMHI), *Guatemala nunca más*, Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado, 1998. IV Volúmenes. Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, *Rostros de las prácticas etnocidas en Guatemala*, México, UNAM/IIJ, Corte de Constitucionalidad y Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, 1996. Tomuschat Christian, Otilia Lux de Cotí y Alfredo Balsells Tojo. *Guatemala Memorial del silencio Tzi inil na 'tab 'al. Conclusiones y Recomendaciones del Informe de la Comisión para El esclarecimiento Histórico*, Guatemala, ONU, 1999.

a que los indígenas guatemaltecos también desconocían el manejo metodológico y político de las reformas consultadas, las que se presentaron en un verdadero “cajón de sastre” y en la que debió de dejarse en manos de los propios dirigentes comunitarios indígenas de base; los que tienen serias dificultades dado el control político militar y religioso 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, etc., 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 socio políticos a la vigencia del estado etnocrático, el colonialismo interno, el vasallaje económico, el ladinocentrismo y en el fondo, la única propuesta que sigue siendo válida es la segregación y el integracionismo etnocida, cuyos primeros maestros fueron los misioneros españoles y la antropología cultural norteamericana 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 67); tierras para las comunidades indígenas, en especial estatales (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 a 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 el español. Las lenguas llamadas vernáculos 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 la 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 alteraron 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 democrático 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 que

sigue adelante frente a los tropiezos, particularmente los más recientemente la “consulta nacional” donde se “voto” por un no, a las propuestas indígenas que demuestra la necesidad de fortalecer la unidad de los indígenas guatemaltecos, el manejo de sus asuntos directamente desde sus bases comunitarias, las engañosas solidaridades de partidos políticos, sectores religiosos, académicos, etc., 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 núm. 169 de la OIT.

El artículo 6, 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 este 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 8.I. “Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario”. Para el caso 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 presumía su integración). Participación en los procesos de elaboración y puesta en práctica de medidas susceptibles de afectarles directamente”.<sup>50</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 7 del Convenio, primer párrafo).

El abstencionismo a nivel nacional de la consulta fue, en promedio, del 81%. Por debajo de éste se situaron los departamentos del altiplano occidental con población mayoritariamente indígena. Fue el Departamento de Sololá el departamento que registró el más alto nivel de participación (30%).

El artículo 2 “ 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 a garantizar el respeto de su integridad”.

Los incisos a), b) y c) de este artículo también que versan sobre la “igualdad de los derechos y oportunidades...”; “efectividad 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 no existe programas claros de repatriación o de la modalidad de conservar la doble nacionalidad con apoyo de 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 VII 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>51</sup> en México.

---

<sup>50</sup> Chambers, IAN (Director OIT para América Central y Panamá), “Introducción” *Edición de Convenio 169 de OIT*, 2da., Costa Rica, agosto de 1997.

<sup>51</sup> “La temporal o 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, *V Ensayos sobre la Realidad Social Guatemalteca* Guatemala, Impresos Industriales, 1973. P. 58

Conforme el artículo 4 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, que son mayoría.

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

El racismo como forma de expresarla discriminación que sufre el indio, encubre intereses económicos dominantes del capitalismo metropolitano y el colonialismo interno como se expreso 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: el histórico, el lingüístico y el Psicológico (este 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, tal como lo advirtió para UNESCO, Cheikh Anta Diop (1923-86), antropólogo y físico senegalés, artífice del renacimiento de la historiografía africana.

Lamentablemente tanto en México como en Guatemala se vienen incumpliendo con lo pactado en los acuerdos políticos suscritos, que constituyen una obligación de Estado<sup>52</sup>. Para el caso Guatemalteco anexo información periodística sobre las propuestas, los resultados, las posturas en la prensa a favor y en contra.

Así de nueva cuenta, recordemos las enseñanzas de José Carlos

---

<sup>52</sup> Como antecedente: Ordoñez Cifuentes, José Emilio Rolando "Constitución y Derechos Etnicos en México y Centroamérica", en Aspectos Nacionales e Internacionales sobre Derecho Indígena. UNAM/IIJ, 1991. Pp191-231



Mariátegui<sup>53</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 y en el fondo replantear la relación del Estado Mexicano con los pueblos indígenas, se encuentra estacado, y se advierte, falta de interés en resolverlos, haciendo un análisis interdisciplinario sobre el asunto, encuentro tres grandes contradicciones que van desde las propuestas de un significativo desarrollo teórico en cuanto al enfoque del problema y la praxis política,

I. La primera, 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 el incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés que vienen señalando insistentemente los dirigentes indígenas y un sector importante de intelectuales mexicano.

---

<sup>53</sup> "...la reivindicación indígena carece de concreción histórica mientras se mantiene en su plan filosófico o cultural. Para adquirir realidad, corporeidad- necesita convertirse en reivindicación económica y política" 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 teóricos- y a veces sólo verbales, condenados al absoluto descrédito". Descarto un solución jurídica a secas sobre el asunto. Juan Carlos; *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Perú, Ed. Amauta, 1976. Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, "José Carlos Mariátegui: Precursor ante el problema agrario y el "Problema del Indio"/ "José Carlos Mariátegui: Precursor facing the agrarian problem and the indian problem". (Edición bilingüe) en, Gómez González Gerardo y José Emilio R Ordóñez Cifuentes (Coordinadores), *Derecho y poder la cuestión de la tierra y los pueblos indios/Power and Law. The land matter the indigenous peoples*. Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1995. El libro fue preparado para la Reunión Internacional del Comité de Investigaciones de Sociología del Derecho y de la Asociación Internacional de Sociología, que tuvo lugar en la Universidad de Tokio, Japón en julio de 1995.

2. El desarrollo del pensamiento antropológico y sociológico mexicano en cuanto al asunto y la pobreza de las propuestas constitucionales que se han calificado de conservadoras y una visión jurídica decimonónica imperante en el orden académico y fáctico del derecho mexicano.<sup>54</sup>

Resulta sugerente para una investigación advertir la evolución de la antropología y sociología del derecho en México<sup>55</sup>, desde las propuestas aún integracionistas, de Gonzalo Aguirre Beltrán, sobre las: las Regiones de Refugio<sup>56</sup> y en construcciones más recientes de lo que denominaremos de la antropología crítica y en efecto, tenemos los pronunciamientos de Barbados I y II y la Reunión de 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 I y un grupo de antropólogos se reunieron para discutir los problemas derivados de las "fricciones étnicas" en América y con base al 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 y 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 mismo grupo con otros más, participo en la reunión de FLACSO/ UNESCO sobre etnodesarrollo y etnocidio, celebrado en San José Costa

---

<sup>54</sup> Véase: Ordóñez Mazariegos, Carlos Salvador, *Teoría Antropológica y Derechos Etnicos*. Tesis de licenciatura en Antropología, Colegio de Antropología Social, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, junio de 1995. Para un seguimiento bibliográfico: del mismo autor, "Bibliografía selecta sobre antropología jurídica" en *Antropología Jurídica*, UNAM/IIJ, 1995, pp.131-142.

<sup>55</sup> Véase. Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, (Coordinador) *Antropología Jurídica*, UNAM/IIJ, México 1995. Aparece un interesante trabajo de obligada consulta en la materia, Kuppe Rene y Richard Potz, "La antropología del derecho: perspectivas de su pasado, presente y futuro". Pp. 9-47.

<sup>56</sup> 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.



Rica del 7 al 11 de diciembre de 1981 y que además de académicos e indígenas, participaron funcionarios internacionales preocupados por la situación y se adoptó la Declaración de San José sobre etnodesarrollo y etnocidio.

En México después de los trágicos sucesos de 1968, apareció un libro<sup>57</sup> importante escrito por Arturo Warman, Margarita Nolasco, Guillermo Bonfil Batalla, Mercedes Olivera y Enrique Valencia (denominados los Magníficos) 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 continua. Afortunadamente en este momento se suman con una connotación interdisciplinaria, filósofos con el destacado maestro emérito de 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 COCOPA. 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>58</sup> Parte de esa producción no ha tocado el honor de publicar como ponencias en las Jornadas Lascasianas que venimos celebrado anualmente desde 1990 con el apoyo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y otros materiales que hemos publicado en la Revista Crítica Jurídico especialmente en los números 11 y 14.

3. La involución del derecho mexicano en la égida neoliberal de los aportes de su derecho social en las contribuciones bastante conocidas a nivel latinoamericano y mundial de autores como Mario de La Cueva, Alberto Trueba Urbina y Lucio Mendieta y Nuñez, en materia laboral y agraria. Lo

---

<sup>57</sup> *De eso que llaman antropología Mexicana*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1970.

<sup>58</sup> Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, "La propuesta crítica latinoamericana y las propuestas del movimiento indio en torno a la cuestión etnico-nacional". *Etnicidad y Derecho un Diálogo postergado entre los Científicos Sociales. Memorias de las V Jornadas Lascasianas*. México, IJ/UNAM, 1996. pp.87-122.

que se puso de manifiesto con las contrareforma de la reforma agraria como los sostiene sus proponentes en torno al artículo 27 Constitucional que dejó en la indefección a los campesinos e indígenas mexicanos, Carmen Cordero de Durand, distinguida etnóloga del derecho, señala a propósito: "Hace algunos años el expresidente 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>59</sup>

Cabe también 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.

---

<sup>59</sup> "Comunidades indígenas sin tierra", en *Balace y perspectivas del derecho social y los pueblos indios de Mesoamerica. VIII Jornadas Lascasianas*, UNAM/III, 1999. Pp.21-31.



Sin embargo, aún estamos en el campo de las ciencias sociales y la teoría jurídico en serios problemas, que hemos denominado los problemas de la definición conceptual<sup>60</sup> en torno a la cuestión étnico nacional. En cuanto al derecho internacional público moderno y el derecho constitucional, como lo ha 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 aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y sus costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”.

Se ordeno la elaboración de una ley reglamentaria a lo cual nunca se cumplió y por otro lado el artículo 4to constitucional es más bien propositivo, ubicado en un artículo que contempla a la vulnerabilidad<sup>2</sup>, 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 responde a las expectativas, especialmente después del levantamiento zapatista. No hay voluntad política del Estado por cumplirla. El artículo 4to fue aprobado con la alianza política de los parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Revolucionario Democrático (PRD) con la oposición del derechista Partido de Acción Nacional y 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 dicen se inspiran en los Acuerdos de San Andrés Larraizar, suscritos entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Gobierno Federal.

---

<sup>60</sup> Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, La Cuestión Etnico nacional y Derechos Humanos: El etnocidio. Los problemas de la definición conceptual. IJ/UNAM, México, 1996. Pp. 37-149.

También destaca la influencia del Convenio Núm. 169 de la OIT.

La primera es la iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación en Chiapas (COCOPA), a la cual el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se adhirió después que se dieron a conocer en marzo de 1997. A la anterior hay que sumar las Iniciativas del Gobierno a la cual se adhiere el Partido Revolucionario Institucional (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 4,18,53,73,115, 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 autonómico proponen como única vía de ejercicio la municipal, A propósito cabe recordar que en Guatemala desde la Revolución de Octubre de 1944 fue reconocida la Autonomía Municipal. El PAN llega a proponer una especie de Cartas Municipales. Naturalmente que los indígenas no aceptan tales proposiciones 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 Núm. 169 de OIT ratificado por México, reconociendo su derecho de identidad los indígenas son denominados pueblos. O sea, se marcan un serio atraso político conceptual.

A propósito, revisando la Constitución de Oaxaca, llama a las etnias pueblos indígenas y las identifica como tales y 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 em-



bargo el meollo del asunto, radica que el Gobierno mexicano y los Partidos PRI y PAN de hecho en sus propuestas se inconforman con los Acuerdos de San Andrés. De esa suerte que la más avanzada de las propuestas es la de la COCOPA y para tener una visión veamos a continuación una serie de cuadros que nos pueden explicar la situación con más comodidad pero debemos de 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 las COCOPA, es la que más se acerca a los intereses de los pueblos indígenas y puede constituir un avance significativo.

*En* conclusión tanto México como en Guatemala, encontramos Estados de carácter etnocráticos como lo ha bautizado Rodolfo Stavenhagen; tierras prodigas 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 son crueles).

La constitucionalidad de los derechos de los pueblos indígenas, objetivamente no formará parte históricamente del Siglo XX en la cual pesó demasiado la herencia juspositivista del Siglo XIX. Sin embargo, después de redactar esta aparte 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 70s, con el arranque de la autonomización del movimiento indígena respecto a la subordinación a corporaciones campesinas oficialistas. La cúspide la ubica entre los años 89 y 92 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. Faltaría mencionar el acuerpamiento en torno a la Campaña Continental de 500 de Resistencia Indígena, Negra y Popular.<sup>61</sup>

En torno a los planteamientos jurídicos, sí el desarrollo económico, social y cultura continua siendo asimétrico, en las relaciones étnicas y de clase, no hay salida. Las propuestas alternativas del derecho a favor de los pueblos, nacieron con los hombres verdaderos, como 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 el que para el caso del Convenio 169 de la OIT que en México y Guatemala, aún es ineficaz y sucede al igual que con las buenas intenciones Lascasianas, es decir, el derecho colonial de la invasión española, denominado indiano, en los pocos casos a favor de los indios, fue una Hostia sin consagrar, por aquello de que, “se acata pero no se cumple”<sup>62</sup>

Quizás, desde cualquier realidad del continente, como se ha dicho: “Para el mundo entero: ¡Democracia! ¡Libertad!, ¡Justicia!

---

<sup>61</sup> “Entre la “gelatinización” del pensamiento y la crisis del sistema” en *Ce-Acatl*, Número 28, octubre de 1996.

<sup>62</sup> “Este divorcio entre la realidad y el derecho, entre la vida y la ley, esta diferencia entre el ser y el debe ser, se proyecta hasta hoy en 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 *Cosmovisión y Prácticas Jurídicas de los Pueblos Indígenas. IV Jornadas Lascasianas*. UNAM/IIJ, México, 1994. Pp.21-43.

## EPILOGO

### **BALANCE Y PERSPECTIVAS: LA RELACION ESTADO/PUEBLOS INDIGENAS**

La constitución de nuestros Estados nacionales a mediados y finales del siglo pasado, en especial países como México, Guatemala, Perú, Bolivia, etc., en su propuesta positivista no reconocieron la naturaleza plurinacional y pluriétnica de nuestras sociedades. Por lo 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, dirá Mariátegui, en sus Siete Ensayos, racismo a secas. En la esfera jurídica bien sabemos que se implemento un sistema normativo acorde a los planteamientos de la época, se trasladó con ingenua buena fe e ignorancia, pero acordes a los intereses del bloque de poder dominante, la legislación europea. Pero habrá que señalar que con notorio retraso, más próximas a condiciones de servidumbre, tales como las leyes de vagancia etc., en Guatemala, vigentes hasta 1944 cuando triunfa la revolución de octubre. Lo mismo sucedió con el México bárbaro, del Porfiriato.

Así el indio no participa ni en lo individual ni colectivamente en la constitución del Estado.

Pero el tratamiento como pueblos étnicos y el respeto a su cultura, no se modificará substancialmente en lo que va del siglo XX. Unicamente la reforma agraria mexicana hasta antes de la Reforma al artículo 27 constitucional y la frustrada del gobierno del coronel Arbénz Guzmán (1951-54) el famoso Decreto 9000, Ley de Reforma Agraria la abordaron 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/o ladinización, en el recetario de la antropología cultural norteamericana que rectorizó los proyectos de ese

tipo en Guatemala y el integracionismo mexicano; más recientemente su destrucción vía la coerción y la violencia manu militari y la penetración y destrucción cultural en la nueva política del capital transnacional; en donde se da también el acoso de sectas religiosas y la participación de la iglesia católica conservadora, que constituyen la punta de lanza de los grupos de poder neoconservadores como el polo apuesto del 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 si 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/o 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 agresivas 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 es un derecho que afecta directamente a 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* y 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 se hace 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 pueblos indígenas.

Lamentablemente lo mismo sucede con el Convenio 169 de OIT ratificados en México y Guatemala.

Las anquilosadas propuestas declarativas de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, refleja la falta de interés y demuestra también, que los estados miembros con presencia indígena no lo consideran parte importante de su "vida nacional"; además los pueblos indígenas no han logrado participación alguna en la consideración de la cuestión, en el ámbito nacional e internacional en donde realmente se les tome en cuenta, que limita gravemente el tratamiento del asunto, desde una perspectiva socio-política 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, etc., en la medida 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.

Estas prácticas esta encaminadas a substituir la historia de los pueblos indígenas, por la denominada historia nacional, para destruir todo proceso de concientización que conlleve reivindicaciones como pueblos sojuzgados constituyen delitos y se encaminan a varios propósitos: que va desde la negación de la propia historia, la castellanización compulsiva, programas de control natal, esterilización, imposición de patrones religiosos y culturales, desintegración de pautas laborales, de prácticas agrarias, prácticas jurídicas, organización política, costumbrismo social, depredación arqueológica, consumismo y enajenación comercial, alcoholismo, prostitución, entre otras.

La problemática de los refugiados indígenas en Guatemala que implicó un proceso grave de desintegración y desarraigo culturales debe ser atendido, para aquellos que se quedaron en México y como mayor atención, a los que volvieron a Guatemala. Lo mismo 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/o comunitarios, representa autoridad moral, 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, etc., 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".

En el fondo este sombrío panorama que exigen mínimamente la constitucionalidad negada de sus derechos en México y Guatemala, atentan en lo fundamental la configuración democrática del Estado moderno y perpetúan formas desiguales e injusticias prevalecientes 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 OIT con sus limitaciones (sus candados) se abocan a lo indígena, el Convenio Núm. 107 (aún vigente) de corte integracionista) y su convenio revisor el núm. 169 que apunta hacia el *etnodesarrollo*, siendo sus proponentes más copiosos, Guillermo Bonfil Batalla, Enrique Valencia y Valencia y Rodolfo Stavenhgen; cuyas propuesta sugiero deben ser motivo de análisis exhaustivos que contribuirían notablemente ha construir una propuesta jurídica a favor de políticas indigenistas alternativas del cual como he señalado el Convenio 169 de OIT es sólo el comienzo y constituye un avance.

En el fondo se requiere de una nueva relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas. Un nuevo pacto social<sup>63</sup> los acuerdos de San Andrés Larraizar 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

---

<sup>63</sup> "En Guatemala, como 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, Victor (Consultor Independiente sobre asuntos Indígenas). *Entrevista*, Guatemala junio de 1999.



también con las demandas de los demás sectores populares, como lo expresó Enrique Valencia:

“Quizás 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 negaciones dentro del principio del **derecho a las diferencias**”.

Y apuntaba además: “Desde esta perspectiva hay que diseñar políticas indigenistas que contribuyan a resolver los problemas presentes de la articulación pueblo étnicos, Estado nación, problemas que por lo demás son generales a 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>64</sup>

---

<sup>64</sup> “Etnodesarrollo y perspectivas étnicas”, en Estudios Internacionales, *Instituto de Relaciones Internacionales para la Paz*, Guatemala, año 6, no 12, junio-diciembre 1995, Pp 40-41. Enrique Valencia contribuyó notablemente como profesor y asesor en nuestros Diplomados sobre “*Etnicidad, Etnodesarrollo y Derechos Humanos*”, que realizamos en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de UNAM, en el propio Instituto y en San Cristóbal de las Casas, Chiapas con el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de Mesoamérica y el Estado de Chiapas, adscrito al Instituto de Investigaciones Antropológicas de UNAM, en 1996 y 97 respectivamente. El Diplomado realizado en la Ciudad de México se hizo en colaboración con el Departamento de Sociología Rural de la Universidad de Chapingo.

Editado por el Programa de Justicia, impreso por *IMPRIMA*, S. A. Se terminó de imprimir el 14 de febrero de 2001. En esta edición se usó papel bond 80 grs., para las páginas interiores y cartulina lino verde para la carátula; consta de 500 ejemplares.

*IMPRIMA*, S. A.  
220-6420/21



PATROCINADO POR EL  
PROGRAMA DE JUSTICIA