

EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS OBLIGACIONES DE MÉXICO CON SU RATIFICACIÓN

Jorge Alberto GONZÁLEZ GALVÁN*

RESUMEN: El Convenio 169 de la OIT representa el único instrumento internacional vigente para dar cauce a las demandas indígenas de respetar su desarrollo cultural; sin embargo, el Estado mexicano no lo ha tomado en cuenta, dificultando el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en México. El propósito del ensayo es analizar las obligaciones del Estado mexicano al haber ratificado el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

ABSTRACT: ILO'S Agreement 169 represents the sole international document in force to give way to the indigenous people's demands of honouring their cultural development. Nevertheless, the Mexican state has disregarded this document, so, the recognition of the rights of the natives becomes more and more difficult to be achieved. This essay analyzes the obligations of Mexico having signed and ratified Agreement 169 on Convention concerning Indigenous and Tribal People in Independent Countries.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo consiste en estudiar las obligaciones que ha adquirido el Estado mexicano al ratificar el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.¹ Considero que este Convenio contribuye a fincar las bases para iniciar un real proceso de descolonización de los pueblos indígenas de Chiapas y de todo el país.

* Agradezco el envío de opiniones y comentarios a la siguiente dirección de correo electrónico: jaggg@servidor.unam.mx

¹ En el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de agosto de 1990 consta la aprobación de México; y en el del 24 de enero de 1991, la ratificación y promulgación.

En la primera parte se analizarán las obligaciones que el Estado mexicano adquiere al ratificar el Convenio, y en la segunda las obligaciones de lo que se ratifica.

II. LAS OBLIGACIONES POR RATIFICAR

El nombre del Convenio que se analiza establece, por una parte, que el sujeto de los derechos contenidos son los *pueblos indígenas* y los *pueblos tribales*, y, por otra parte, que el sujeto imputable de las obligaciones son los *países independientes*.

1. *El sujeto de los derechos*

Se define a los pueblos tribales como aquellos “cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial”. Respecto a los pueblos indígenas se les define como los descendientes “de poblaciones que habitan en el país en la época de la Conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

En México ambas definiciones se aplican a los pueblos que hemos identificado no sólo como pueblos indígenas, sino también como *grupos étnicos*,² *pueblos indios*.³ El Convenio establece que los pueblos indígenas y tribales deberán tener conciencia de su identidad para identificarlos como sujetos de los derechos contenidos en el mismo. También señala que no deberá entenderse el término de *pueblos* en la acepción que le confiere el derecho internacional.⁴

2 Instituto Nacional Indigenista (ed.), *Grupos étnicos de México*, 2 ts., México, INI, 1981-1982.

3 Valdés, Luz María, *El perfil demográfico de los indios mexicanos*, México, Siglo XXI, 1988. Chacón Hernández, David; Durand Alcántara, Carlos y Fernández Souza, Jorge (coords.), *Efectos de las reformas al agro y los derechos de los pueblos indios en México*, México, UAM-Azcapotzalco, 1995.

4 Las disposiciones mencionadas se establecen en el artículo 10.

Por lo anterior, se establece que los sujetos de los derechos contenidos en el Convenio son los pueblos que:

- a) Son social, económica y culturalmente, diferentes al resto de la población existente en un país,
- b) Se rigen parcial o totalmente por sus costumbres,
- c) Habitan en dicho país desde la conquista, colonización o establecimiento de las fronteras estatales,
- d) Conservan parte o todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, cualquiera que sea su situación jurídica.

Con estos elementos, una definición-síntesis de pueblos indígenas y tribales sería: aquellos que habitan en un país desde los periodos de conquista, colonización o establecimiento de las fronteras estatales y que se caracterizan por ser social, económica y culturalmente, diferentes al resto de la población y por conservar, cualquiera que sea su situación jurídica, parte o todas sus instituciones sociales, jurídicas, económicas, culturales y políticas.

Los derechos que se reconocen a estos sujetos se entienden que serán concebidos, aprobados y aplicados al interior de los países independientes, es decir, de los Estados. El cual se considera sujeto imputable de las obligaciones al ratificar el Convenio.

2. *El sujeto de las obligaciones*

La característica principal de un *país independiente* es su capacidad para darse su propio orden jurídico. Dicha capacidad la ejerce al interior a través de los órganos legislativos, y al exterior por medio de acuerdos, convenios o tratados con los demás países o con los organismos internacionales. En este sentido, un país independiente es un Estado soberano. La ratificación del Convenio 169 por México, como país independiente, es decir, como Estado soberano, significa que las normas contenidas en dicho instrumento jurídico forman parte del orden jurídico interno.

Así lo establece el artículo 133 de la Constitución mexicana:

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 aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.⁵

El Estado, pues, en ejercicio de su soberanía se obliga a aplicar cada una de las disposiciones contenidas en el Convenio. Así lo reconoce también la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo: “Los miembros se obligan a aplicar los convenios que hayan ratificado” (artículo 35).⁶ Lo cual constituye un principio general del derecho internacional: los pactos son para cumplirse, *pacta sunt servanda*. Igualmente con base en este instrumento, el Estado miembro que ratifica un Convenio, se obliga a enviar anualmente a la Oficina Internacional del Trabajo una Memoria de aplicación del Convenio (artículo 22).⁷

En la aplicación de cada una de las disposiciones contenidas en el Convenio, el Estado se puede obligar a aplicarlas sin ninguna modificación a su orden interno (disposiciones autoejecutivas, autónomas), o de realizar un acto intermedio para su completa aplicación, como reglamentar, ordenar medidas administrativas, realizar consultas, establecer una sanción, publicar el Convenio (disposiciones no autoejecutivas, heterónomas).⁸

En el caso de disposiciones del orden nacional que se opongan a las disposiciones del Convenio, se ha considerado por la Comisión de Expertos de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, que dicha controversia no existe, puesto que la ratificación de

5 IJ-UNAM/Secretaría de Gobernación (eds.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1994, pp. 135-136.

6 Oficina Internacional del Trabajo (ed.), *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 1993, p. 20.

7 *Ibidem*, p. 17.

8 Barrios Figueroa, José, *Derecho internacional del trabajo. Con referencias y soluciones aplicadas a México*, con la colaboración de Lucelia López Ramírez e Ignacio Jiménez Silvestre, México, Porrúa, 1987, pp. 152-166.

un Convenio implica la derogación de las normas internas contrarias.⁹ Esto mismo se reconoce a nivel interno como un principio general de derecho en el artículo 9o. 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 total o parcialmente incompatibles con la ley anterior”.¹⁰

En caso, pues, de controversia entre una norma del Convenio 169 y la normatividad preestablecida en el orden jurídico interno (constitucional, reglamentaria o local), prevalecerá la del Convenio. Esto no por ser “superior” la norma internacional a la nacional, 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 “la ley suprema de toda la unión”. Y que en caso de controversia entre 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 surja un conflicto en su aplicación”.¹¹ Es decir, que si una norma internacional es contraria a una norma “local o federal”, prevalecerá aquélla. Éste es el criterio ya señalado de que la norma posterior deroga a la anterior. Sin embargo, existe un precedente, que no una jurisprudencia (por tanto, como el anterior, no son obligatorios), en el sentido de que un tratado que no esté de acuerdo con la Constitución (contradiga o se oponga a una de sus normas), aunque sea celebrado por el presidente y aprobado por el Senado, “no debe tener eficacia jurídica”.¹²

Esta controversia parecida más a una gimnasia mental que a una controversia constitucional de fondo, me parece originada en un discurso jurídico constitucional (doctrinal, legislativo y jurisprudencial) que necesita renovarse para aclarar que la norma internacional rati-

9 *Ibidem*, p. 158.

10 *Idem*.

11 “Leyes, orden jerárquico de las”, *Jurisprudencia y tesis aisladas*, 5a. época, t. LXXXIV, 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 3985, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

12 Poder Judicial Federal, “Tratados internacionales, validez de los”, *Tesis jurisprudenciales*, 5a. época, t. XCVI, p. 1639, Amparo penal en revisión 7798/47, Vera, José Antonio, 11 de junio de 1948, unanimidad de 4 votos, en *ibidem*, número de registro 4000, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

ficada no es una intrusa, ni el derecho internacional es el caballo de Troya que destruiría nuestro sacrosanto derecho constitucional. Bajo este nacionalismo jurídico decimonónico se esconde la irresponsabilidad del Estado, por ignorancia o mala fe, para cumplir aquello que ratifica. Por eso, un Estado serio revisa su orden interno antes de aprobar una norma internacional. Cuando esto sucede sabe que todas las normas de su orden jurídico interno (constitucionales, reglamentarias y locales) que sean contrarias serán abrogadas o derogadas automáticamente. Si detectara en su revisión una controversia irresoluble, entonces, simplemente no ratifica dicho convenio.

El Estado mexicano al ratificar el Convenio 169 se obliga a aplicarlo. Analizando cada una de las disposiciones a las que se obliga, encontramos que en 17 frases contenidas en los artículos 4o., 6o., 8o., 12, 14, 15, 17, 19, 20, 22, 25, 26, 30, 31, 32, 33, el Estado se obliga a realizar medidas legislativas y administrativas, es decir, se establecen las bases para que el Estado instrumente políticas de desarrollo de los pueblos indígenas.¹³ En este sentido se consideran que son normas *promocionales*: Los llamados convenios promocionales [son] aquellos que tienen como finalidad provocar que los Estados que los ratifiquen adopten determinadas políticas; se trata de instrumentos que propenden a la obtención de determinados objetivos, pero sin fijar de manera específica los procedimientos a seguir en cada caso. Así, cada Estado al obrar autárquicamente en la instauración de normas y prácticas concretas, debe desplegar una actividad adicional.

Los convenios promocionales representan un bosquejo o esquema programático de bases que ulteriormente servirán para el desarrollo de políticas económicas, sociales y laborales. Está casi por demás decir que tratándose de este tipo de instrumentos, la necesidad de adoptar medidas legislativas y fácticas para darles actuación, constituye un reclamo insoslayable.

Si un país se limita a ratificar un convenio *promocional* y no adopta las medidas que éste pide, el resultado final es equivalente al de si lo hubiera rechazado. Este género de instrumentos es, sin duda, el más necesitado de una amplia atención por parte del país suscriptor.¹⁴

13 El texto del Convenio que se cita se encuentra en González Galván, Jorge Alberto, *El derecho consuetudinario de las culturas indígenas de México. Notas de un caso. los nayerij*. México, UNAM, III, 1994. pp. 101-121.

14 Barrios Figueroa, *op. cit.*, nota 8, p. 157.

Los 16 artículos promocionales citados, más dos artículos que establecen la obligación del Estado para reglamentar y establecer una sanción (artículos 11 y 18), y los ocho artículos que establecen la obligación del Estado para realizar consultas con los pueblos indígenas (artículos 2o., 5o., 6o., 7o., 17, 22, 23, 25), hacen un total de 26 de 35 artículos (no incluyo del 36 al 44 cuyo contenido presentan características de artículos transitorios) con disposiciones no autoejecutivas o heterónomas. Y que coronado con lo dispuesto en el artículo 34 que establece que la naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al Convenio tendrán que determinarse con flexibilidad y tomando en cuenta las condiciones de cada país, hacen del Convenio una plataforma de políticas de desarrollo de los pueblos indígenas que el Estado se obliga a instrumentar, es decir, un Convenio promocional, programático. A dos años de la vigencia del Convenio, es decir, de enero de 1992 a enero de 1994, el Estado no llevó a cabo medidas legislativas y administrativas tendentes a la aplicación del Convenio. Lo cual significa que si México ratificó "un convenio *promocional* y no adopta las medidas que éste pide, el resultado final es equivalente al de si lo hubiera rechazado".¹⁵

El surgimiento público del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994, marca, realmente, el inicio del interés estatal por cumplir las obligaciones del Convenio 169. En la etapa más reciente del proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, la influencia del Convenio se manifiesta en la iniciativa de reformas constitucionales en materia indígena que elaboró la Comisión de Concordia y Pacificación (20 de noviembre de 1996),¹⁶ con base en los Acuerdos de San Andrés (16 de febrero de 1996).¹⁷ También dicha influencia se manifiesta en las iniciativas en la materia del Partido Acción Nacional¹⁸ y del Ejecutivo Federal¹⁹ de marzo de 1998.

15 *Idem*.

16 Cuerpo de asesores del EZLN. "Cuadro comparativo de la iniciativa de la Cocopa y las observaciones del Ejecutivo". *La Jornada*, México, Demos, 13 de enero de 1997, pp. 6-7.

17 Coordinación para el Diálogo y la Negociación de Chiapas. "Acuerdos de San Andrés". *Documentos sobre Chiapas* (copias), México, Secretaría de Gobernación, febrero de 1998.

18 "Iniciativa de las reformas constitucionales sobre Acuerdos de San Andrés". *La Jornada*, México, Demos, 16 de marzo de 1998, pp. 18-19.

19 "Iniciativa presidencial sobre derechos y cultura indígenas". *La Jornada*, México, Demos, 16 de marzo de 1998, p. 6.

III. LAS OBLIGACIONES DE LO QUE SE RATIFICA

El Convenio 169 adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo es el resultado de la revisión del Convenio 107 sobre la Protección e Integración de Poblaciones Indígenas y otras Poblaciones Tribales y Semi-tribales en Países Independientes de 1957.²⁰

El Convenio 107 se caracterizaba por instrumentar una política indigenista de integración nacional, es decir, monocultural. En este sentido, los pueblos indígenas eran transitorios, puesto que el Estado se obligaba a "integrarlos" a la cultura nacional. Esta política etnocida fue criticada en virtud de lo cual se convocó a su revisión a mediados de los ochenta.²¹ Los criterios de la revisión tendieron a considerar la perennidad de los pueblos indígenas, para lo cual los Estados tendrían que garantizar su desarrollo, respetando la identidad cultural de los pueblos indígenas. Para ello, fue necesario establecer que las medidas que adoptara el Estado para cumplir con sus obligaciones tenía que consultarlos con los pueblos indígenas. En ambos Convenios la instrumentación de los derechos de los pueblos indígenas queda a la decisión de los Estados.²²

En cuanto a las partes que tiene el Convenio 169 son las mismas que el Convenio 107.

1. *Las partes del Convenio*

- I. Política general ("Disposiciones generales", en el Convenio 107).
- II. Tierras (igual que en el Convenio 107).
- III. Contratación y condiciones de empleo (igual que en el Convenio 107).

20 Identificado también como Recomendación 104; véase texto íntegro en OIT (ed.), *Convenios y recomendaciones 1919-1966*. Ginebra, OIT, 1966, pp. 972-978. Ratificado por México: *Diario Oficial de la Federación*, 7 de julio de 1960.

21 Durand Alcántara, Carlos Humberto, "Crítica al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) referente a los pueblos indígenas", *Alegatos*, núms. 25-26, México, UAM-Azcapotzalco, Departamento de Derecho, septiembre-diciembre de 1993 y enero-abril de 1994, pp. 27-28.

22 Berman, Howard R., "La Organización Internacional del Trabajo y las poblaciones indígenas: revisión del Convenio 107 en la sesión 75a. de la Conferencia Internacional del Trabajo", *Por el imperio del derecho*, núm. 41, Ginebra, Comisión Internacional de Juristas, diciembre de 1988, pp. 52-62.

- IV. Formación profesional, artesanía e industrias rurales (las dos últimas integraban la parte siguiente).
- V. Seguridad social y salud (en el Convenio 107 se decía “Seguridad social y medidas de asistencia”. La parte VII de “Sanidad” se incorporó aquí).
- VI. Educación y medios de comunicación (en el Convenio 107, la parte VIII de “Educación” y la IX de “Idiomas y otros medios de información” se integraron aquí).
- VII. Contactos y cooperación a través de las fronteras (en el Convenio 107 correspondía a la parte X de “Grupos tribales de zonas fronterizas”).
- VIII. Administración (igual que en el Convenio 107).
- IX. Disposiciones generales (no consta en el Convenio 107).
- X. Disposiciones finales (tampoco consta en el Convenio 107).

Con base en las partes que se mencionan del Convenio 169, las cuales son estructuralmente las mismas que el Convenio 107, el Estado mexicano está obligado a determinar la naturaleza y el alcance de las medidas necesarias para dar efecto al Convenio con flexibilidad y tomando en cuenta las condiciones del país (artículo 34). En consecuencia, tendrá que establecer las medidas conducentes a reconocer y aplicar el derecho que engloba el desarrollo con dignidad y justicia de los pueblos indígenas: el derecho a la libre determinación.

Este derecho incluye el respeto al desarrollo de los pueblos indígenas en los ámbitos siguientes:

1. Respeto a su integridad cultural (artículo 1o.).
2. Respeto a sus derechos individuales y colectivos: salud, educación, empleo, vivienda (artículo 2o., b.; 3o., b. y c.; y 8o.).
3. Respeto a su participación en las consultas del Estado sobre los pueblos indígenas (artículo 6o.), en materia de salud, educación, desarrollo, medio ambiente y territorios (artículo 7o.).
4. Respeto a su organización política (artículo 8o.).
5. Respeto a su derecho consuetudinario (artículo 8o.).
6. Respeto a su organización jurisdiccional (artículo 8o.).
7. Respeto a sus derechos territoriales, tierras, recursos naturales (artículos 13 a 19).

8. Respeto a su derecho a ser diferentes, y en consecuencia a no ser discriminados en el trabajo (artículo 20), en los servicios de salud (artículo 24).
9. Respeto a sus modos de formación y producción (artículos 21 a 23).
10. Respeto a su medicina tradicional (artículo 25).
11. Respeto a su educación bilingüe e intercultural (artículos 26 a 31).
12. Respeto a su integridad cultural más allá de las fronteras nacionales (artículo 32).

En el proceso de diálogo nacional por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, sintetizado en el reconocimiento al derecho a la libre determinación, analizaremos las observaciones que hizo el Gobierno federal a la iniciativa de reforma constitucional de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa)²³ y su relación con lo establecido por el articulado del Convenio 169.

2. *La postura gubernamental*

El Gobierno federal estructura sus observaciones en cuatro bloques:

A. *Primer bloque de observaciones*

a. *Derecho a la identidad: definición de los sujetos de derechos*

El Convenio 169 en su artículo 1o. define a los sujetos de los derechos: pueblos indígenas y pueblos tribales. Los cuales tienen que autoidentificarse como tales. La iniciativa de la Cocopa retoma esta definición en el artículo cuarto de su iniciativa, basada en los Acuerdos de San Andrés. El Gobierno federal, por su parte, la omite, dejando literalmente a los sujetos de los derechos en la indefinición jurídica, es decir, en la indefensión.

²³ Proceso (ed.), "Los desacuerdos de San Andrés", *Proceso*, México, núm. 1112, 22 de febrero de 1998, pp. 6-7.

b. Derecho a la organización política

El Convenio 169 reconoce este derecho al interior de los Estados, y establece que su naturaleza y alcance se hará de manera flexible y tomando en cuenta las condiciones del país. Los Acuerdos de San Andrés reconocen este derecho siempre y cuando se ejerza respetando el marco de la unidad nacional, del Estado nacional, su soberanía y sus tres niveles de gobierno. El Gobierno federal señala que la iniciativa de la Cocopa no explicita este respeto, de tal manera que propone que el derecho a la libre determinación, en este caso en su carácter de autogobierno, se ejerza con estas dos condiciones: sin alterar la división política de las entidades federativas y sólo a través de la categoría jurídico-política de Municipio.

El derecho a autogobernarse y elegir, por tanto, sus propias autoridades con sus modos de elección propios respetando los niveles de Gobierno, tal como lo establece el Convenio 169, los Acuerdos de San Andrés y la iniciativa de la Cocopa, no significa necesariamente que dicho derecho tenga que ejercerse *únicamente* a través, en este caso, del nivel municipal de gobierno. Este nivel de gobierno es una posibilidad de ejercer este derecho. En este sentido, podría pensarse que otras vías son a nivel de entidad federativa. Sin embargo no son las únicas. Se tendría que aceptar discutir otras vías (Regiones autónomas, Autonomías comunales...) que con base en lo acordado respeten los niveles de gobierno existentes.

c. Derecho al derecho

El Convenio 169 reconoce la existencia del derecho consuetudinario de los pueblos indígenas. Los Acuerdos de San Andrés lo mencionan como sistemas normativos de los pueblos indígenas. Para el Gobierno federal son normas, usos y costumbres. Me parece que con distinta nomenclatura los tres textos se refieren a lo mismo.

En los Acuerdos de San Andrés se establece que las decisiones de las autoridades jurisdiccionales indígenas serían convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado. Acuerdo que recoge la iniciativa de la Cocopa, y al cual el Gobierno federal objetaba que debería decir homologación de las decisiones, y ahora que al men-

cionarse expresamente que una ley establecerá los mecanismos de convalidación, se están creando “fueros indígenas especiales”. Toda reforma constitucional aunque no se diga está sujeta a una ley que establezca los mecanismos y procedimientos. Tampoco el reconocimiento de una jurisdicción específica al interior del Estado (la militar, la eclesiástica, por ejemplo), significa un privilegio para un grupo. La observación gubernamental me parece, pues, inconsistente.

B. Segundo bloque de observaciones

Derecho al territorio

El Convenio 169 establece que el gobierno respetará las tierras de los pueblos indígenas, entendidas como el territorio y hábitat que ocupan. Los Acuerdos de San Andrés retoman esta disposición y la Cocopa la plasma en su iniciativa. El Gobierno federal objeta que al mencionarse que accederán de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, se está negando la posibilidad reconocida en el artículo 27 de acceder a otros tipos de modalidades (se entiende a la privada). Y que al incluir el término territorio se utiliza como elemento del Estado, y por tanto se corre el riesgo de fraccionar el territorio nacional.

La concepción que tienen los pueblos indígenas de la tierra no es de una mercancía que puede ser objeto de compra-venta entre particulares. Por eso se refuerza el carácter comunal de la tierra, porque se identifica con su cosmovisión: la tierra es la matriz de su cultura. La observación del gobierno pretende proteger el proceso de privatización de las tierras colectivas iniciado por la reforma al artículo 27 del gobierno salinista.

La observación respecto a que se utiliza el término de territorio como elemento del Estado no tiene peso, puesto que está descontextualizada. El término territorio en la iniciativa de Cocopa, que se funda en los Acuerdos de San Andrés, a su vez basada en el Convenio 169, se entiende al interior de los Estados. En este caso, respetando la integridad territorial del Estado mexicano. En este sentido, reconocer los territorios indígenas significa reunificar y no “fraccionar” el territorio nacional.

C. Tercer bloque de observaciones

Derecho a formar parte del Estado

Los Acuerdos de San Andrés reconocen que los pueblos indígenas son *entidades de derecho público*, y la iniciativa de la Cocopa así lo recoge. Sin embargo, el Gobierno federal no quiere reconocerlas como parte del Estado al que pertenecen (continúa la exclusión, el neocolonialismo), puesto que acota diciendo que serán reconocidas como “entidades de interés público”, es decir, sujetos de derecho privado (como si los pueblos indígenas fueran asociaciones civiles, mercantiles).

D. Cuarto bloque de observaciones

a. Derecho a elegir a sus autoridades

El gobierno federal afirma que sólo tendrán derecho a elegir sus autoridades los pueblos indígenas que tengan la categoría de Municipio y su población sea mayoritariamente indígena. La iniciativa de la Cocopa establece que este derecho podrán ejercer no sólo los municipios, sino también las comunidades, órganos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines, lo cual abarca el panorama de figuras y situaciones jurídicas existentes y por definir.

b. Derecho a acceder a la forma de gobierno municipal

El gobierno federal propone que el derecho de los pueblos indígenas a acceder a la categoría de municipios será con base en los procedimientos que establecerán las legislaturas locales, las cuales no alterarán las fronteras de la división política de las entidades y sin tomar en cuenta el punto de vista de los pueblos indígenas (ya que esto último no se explicita). La iniciativa de la Cocopa establece que la remunicipalización se haría en consulta con los pueblos indígenas de la entidad.

La remunicipalización es una vía, no la única. Tienen que ser los pueblos indígenas los que decidan cuál les conviene. Se tendría que pensar también en los pueblos indígenas que se encuentran divididos entre varios Estados. Aquí tendrían los Congresos locales y los pueblos indígenas que concebir nuevas formas de gobierno o aplicar las existentes. En caso de no haber acuerdo tendría que ser el Congreso Federal el que resolviera en consulta con las entidades federativas y los pueblos indígenas.

c. Derecho a una distribución equitativa de la riqueza nacional

El Gobierno federal quiere seguir “promoviendo” una distribución equitativa de la riqueza nacional; sin embargo, la situación de los pueblos indígenas demuestra que no ha cumplido (es decir, se quiere seguir *administrando* la pobreza). La iniciativa de la Cocopa establece que el Estado deberá *garantizar* que los pueblos indígenas dejarán de ser mexicanos de quinta, canalizando recursos económicos para que tengan la vida digna y justa que aspira cualquier ciudadano de este país.

A estas observaciones, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional contestó que no aceptaría el cambio de una coma a la iniciativa de reformas constitucionales elaborada por la Cocopa.

IV. CONCLUSIÓN

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo constituye un capital jurídico que el Estado mexicano no ha tomado en cuenta, a pesar de estar obligado a ello, complicando la canalización del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas de México. Para los pueblos indígenas constituye el único instrumento internacional vigente para impulsar sus demandas de respeto a su desarrollo cultural en el interior del Estado, de la sociedad y del derecho.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BARRIOS FIGUEROA, José, *Derecho internacional del trabajo. Con referencias y soluciones aplicadas a México*, México, Porrúa, 1987.
- BERMAN, Howard R., "La Organización Internacional del Trabajo y las poblaciones indígenas: revisión del Convenio 107 en la sesión 75a. de la Conferencia Internacional del Trabajo", *Por el imperio del derecho*, Ginebra, Comisión Internacional de Juristas, núm. 41, diciembre de 1988.
- CHAMBERS, Ian, "El Convenio 169 de la OIT: avances y perspectivas", en Gómez, Magdalena (coord.), *Derecho indígena*, México, Instituto Nacional Indigenista/Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, 1997.
- DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto, "Crítica al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) referente a los pueblos indígenas", *Alegatos*, México, UAM-Azcapotzalco, Departamento de Derecho, núms. 25-26, septiembre-diciembre de 1993 y enero-abril de 1994.
- MÉNDEZ, Bernardo, "El Convenio 169 de la OIT y la situación de los derechos humanos de los grupos autóctonos en México", *Justicia y Paz. Revista de derechos humanos*, México, año IX, núm. 34, abril-junio de 1994.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (ed.), *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 1993.
- VAL, José del, "Los pueblos indios y el Convenio de la OIT", *Revista del Senado de la República*, México, vol. 14, núm. 11, abril-junio de 1998.