

CHOQUE DE CULTURAS Y DERECHOS EN CHIAPAS: LAS ESTRATEGIAS DEL ESTADO CONTRA EL RECONOCIMIENTO Y EFICACIA DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS CULTURALES

CLASH OF CULTURES AND RIGHTS IN CHIAPAS: THE STATE'S STRATEGIES AGAINST THE RECOGNITION AND EFFICACY OF THE RIGHTS OF CULTURAL MINORITIES

María Luisa Soriano González*

RESUMEN

*La autora indaga sobre las trabas del Estado al proceso de reconocimiento y eficacia de los derechos de las minorías culturales. El Estado emplea estrategias para evitar el reconocimiento de derechos y una vez obtenido, **malgré lui**, este reconocimiento utiliza tácticas de oposición a su eficacia consistentes en: a) la remisión a normas de desarrollo que no llegan o llegan tarde, b) la obstrucción de su eficacia por los poderes del Estado, especialmente el poder ejecutivo, y c) las limitaciones del ejercicio de los derechos al ser supeditados a las superiores normas del derecho del Estado y a la interpretación e incluso validación por los jueces estatales.*

Palabras clave: *eficacia del derecho, multiculturalismo, derechos de las minorías*

ABSTRACT

The author investigates the obstacles put by the state to the process of recognition and efficacy of the rights of cultural minorities. The state employs strategies to avoid the recognition of rights and, once this recognition is nevertheless obtained, it uses tactics to prevent its efficacy consisting of: a) the remission to norms of development that do not arrive or arrive late, b) the obstruction of its efficacy by the powers of the state, especially the executive power, and c) the limits to the exercise of rights that are subjected to the superior norms of state law and to the interpretation and even validation by state judges.

Key words: *efficacy of law, multiculturalism, minority rights*

*Profesora de filosofía del derecho en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Recibido el 20 de junio de 2008, aceptado el 12 de julio de 2008.

SUMARIO

1. Las tácticas del Estado hegemónico contra el reconocimiento y eficacia de los derechos de las minorías culturales
2. La aplicación de las tácticas del Estado hegemónico a las comunidades indígenas zapatistas de Chiapas
 - 2.1. Estrategias contra el reconocimiento de los derechos
 - 2.2. Estrategias contra la eficacia de los derechos reconocidos
3. Conclusiones

1. LAS TÁCTICAS DEL ESTADO HEGEMÓNICO CONTRA EL RECONOCIMIENTO Y EFICACIA DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS CULTURALES

Los juristas afirman que va largo trecho del derecho al hecho, es decir, de la norma reconocida a su eficacia, y hablan de las tres dimensiones del fenómeno jurídico: la validez, la eficacia y la justicia, pudiendo ser la validez un mero presupuesto al que no acompañe la eficacia. Un derecho válido —dotado de validez formal y material— no tiene que ser necesariamente eficaz, debido a que, por muchas razones, no sean cumplidas las previsiones contenidas en la norma. Por esta razón algunos juristas exigen y resaltan como condición del derecho la eficacia, e incluso una de las grandes concepciones jurídicas recibe el nombre de realismo jurídico, defensora de que el derecho real no está en la norma, por muy válida que sea, sino en la aplicación de la misma por los jueces; el derecho real reside en los pronunciamientos de los jueces, teniendo a tal efecto la norma válida el valor de un programa u orientación, pero no la cualidad del verdadero derecho.

El reconocimiento de derechos es una etapa previa a la eficacia. Larga lucha se necesita para llegar a que los derechos de las culturas minoritarias sean reconocidos por el derecho hegemónico del Estado y no menos larga lucha para que una vez reconocidos alcancen la eficacia mediante el respeto de las autoridades y la observancia de los ciudadanos. Se llamarían a engaño quienes creyeran que con el reconocimiento constitucional de los derechos ya está realizada la tarea.

Esta introducción nos sirve para situarnos en el proceso que va desde el reconocimiento a la eficacia de los derechos de las minorías culturales. El Estado hegemónico encara una serie de prácticas primero contra el reconocimiento de los derechos y después, una vez que los derechos han sido reconocidos, no obstante la oposición del Estado, contra su eficacia.

Ramón Soriano¹ concreta estas dos etapas y las estrategias del Estado en cada una de ellas. En la etapa de la lucha por el reconocimiento el Estado se opone mediante tácticas que van desde la marginación a la supresión del derecho alternativo de las culturas y las autoridades que lo aplican. En la segunda etapa de la lucha por la eficacia de los derechos, el Estado emplea tácticas consistentes en la no regulación jurídica de los derechos constitucionalmente reconocidos, en el comportamiento contrario de sus órganos de poder y en la sujeción del derecho de las culturas minoritarias a los principios y valores del derecho del Estado hegemónico. Una también larga y numerosa serie de obstáculos que el Estado hegemónico enfrenta al proceso de conquista de derechos de las culturas minoritarias.

2. LA APLICACIÓN DE LAS TÁCTICAS DEL ESTADO HEGEMÓNICO A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS ZAPATISTAS DE CHIAPAS

2.1. Estrategias contra el reconocimiento de los derechos

México ha pasado por las consabidas largas etapas de luchas sociales para obtener el reconocimiento de los derechos de sus culturas indígenas. Ha llegado tarde, muy tarde, la concepción del indígena como miembro de pleno derecho perteneciente a una cultura distinta y diferenciada de la cultura nacional de los blancos mexicanos.² Hay que esperar al Convenio 169 de la OIT suscrito por el Estado mexicano como norma interna estatal, para encontrar un reconocimiento de las comunidades indígenas como culturas que forman parte del Estado pluriétnico y pluricultural que es México.

Un hito importante es la firma por el Estado mexicano de este Convenio 169 de la OIT, de 7 de junio de 1989, *sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, porque, como han destacado todos los comentaristas, este reconocimiento comporta el pase de la concepción integracionista de los indígenas a la concepción de su identidad y autonomía. J. E. R.

¹ Vid. R. SORIANO, *Sociología del derecho*, Ariel, Barcelona, 1997, pp. 365-367.

² En México predominó una larga etapa de marginación y descalificación de los indígenas, que no eran considerados ciudadanos mexicanos, para dar paso en la primera mitad del siglo xx a una filosofía integradora de los mismos en la nación mexicana, a cuyo fin deberían de abandonar sus ideologías y prácticas incivilizadas. En los años sesenta del siglo xx, de la mano de la escuela antropológica crítica, surge una nueva concepción del indígena; por un lado se critica la política integracionista y por otro se resalta una nueva visión del indigenismo, el indigenismo de la liberación, que valora la identidad cultural de los pueblos indígenas. Una interesante y documentada síntesis de esta sucesión de filosofías sobre el indigenismo puede verse en ORDÓÑEZ MAZARIEGOS, "Tradición y modernidad", en Vol. Col. de J. E. R. ORDÓÑEZ CIFUENTES, *Pueblos indígenas y derechos étnicos*, UNAM, México, 1999.

Ordóñez Cifuentes expresa con palabras muy claras lo que significa este tránsito: “supera la visión ‘integracionista’, o sea, el denominado indigenismo, para aceptar el carácter pluriétnico y pluricultural de nuestros pueblos, asumiendo las críticas formuladas hace tiempo por los pueblos indios al Convenio 107”.³

Todos los comentaristas destacan la importancia de este convenio de la OIT, convertido en norma interna del derecho mexicano al ser ratificado por su gobierno, al abandonar la idea de la uniformidad cultural por la diversidad cultural y la idea de la integración de los indígenas en la única nacionalidad mexicana por la idea del respeto a la identidad diferenciada de los mismos. México queda concebido como una organización política pluriétnica y pluricultural.

Sin embargo, este reconocimiento tiene el fallo de referirse a un concepto de pueblo —el pueblo indígena—⁴ que nada tiene que ver con el concepto de pueblo empleado en el derecho internacional. El propio texto del Convenio advierte que el concepto de pueblo indígena no comporta, como el concepto de pueblo de los tratados y convenios de derecho internacional, el derecho de autodeterminación. En derecho internacional se considera a los pueblos nacionalidades colonizadas en Europa, Asia, África por los estados imperialistas. El convenio de la OIT al referirse a los pueblos indígenas quiere dejar claro que se trata de otro tipo de pueblo, y así dice: “La utilización del término “pueblo” en este Convenio no debe interpretarse en el sentido que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueden conferirse a dicho término en el derecho internacional” (art. 3 del Convenio).

La cautela del Convenio con la identificación del pueblo indígena con el pueblo del derecho internacional se comprende por llevar anexos importantes derechos, siendo el primero el derecho a la autodeterminación. Y no aparece este derecho en textos internacionales tardíos, sino ya en la Carta fundacional de Naciones Unidas, de 1945, cuyo artículo 2 incluía como objetivos de Naciones Unidas: “fomentar entre las naciones relaciones de

³ J. E. R. ORDÓÑEZ CIFUENTES, “A propósito del debate sobre el Convenio número 169 de la OIT en Guatemala”, en el Vol. Col. coordinado por él mismo, *Derechos indígenas en la actualidad*, UNAM, México, 1994, p. 189.

⁴ Pueblos indígenas son “pueblos en países independientes considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geopolítica a la que pertenece 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” (art. 1, b del Convenio).

amistad basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y el principio de libre determinación de los pueblos”. Este derecho de autodeterminación es asimismo recogido en los textos de ambos pactos: Pacto de derechos civiles y políticos y Pacto de derechos económicos, sociales y culturales, de 16 de diciembre de 1966.

No pretendía ni deseaba el Convenio —ni el Estado mexicano al firmarlo— aplicar a los pueblos indígenas los mismos derechos que las normas de derecho internacional concedían a los pueblos. Era demasiado riesgo para el enfrentamiento con los estados latinoamericanos, que en la época del Convenio a lo sumo llegaban al reconocimiento de la pluriculturalidad dentro del Estado, sin que ésta entrañara la adherencia de derechos. En resumen: se reconoce a los pueblos indígenas, pero éstos no tienen derecho a autodeterminarse como pueblos.

Finalmente, tras siglos de luchas el Estado federal mexicano ha reconocido los derechos de las numerosas culturas indígenas que cohabitan en México, debido a la presión ejercida desde 1994 por la revolución neo Zapatista. En efecto, el art. 2 de la reforma constitucional de 2001 reconoce expresamente lo que González Galván ha denominado tres principios dentro del pluralismo: a) el pluralismo cultural frente a la tradición de una única cultura en las constituciones anteriores, b) el pluralismo político, porque concede la Constitución la validez de normas electorales indígenas fuera de los partidos y representación política partidista, destacando la validez de órganos políticos propios indígenas, y c) el pluralismo jurídico, con el reconocimiento de una jurisdicción indígena y el derecho de los indígenas a acceder a una justicia impartida por instituciones indígenas.⁵ Mucho podríamos criticar las lagunas de este precepto constitucional, pero es evidente que nos encontramos ante una pieza avanzada de reconocimiento de derechos culturales en América Latina.

2.2. Estrategias contra la eficacia de los derechos reconocidos

El reconocimiento se ha efectuado y, a continuación, el Estado ha pasado a poner los consabidos obstáculos a su eficacia, los cuales examino uno a uno.

⁵ J. A. GONZÁLEZ GALVÁN, “Las decisiones políticas fundamentales”, en Vol. Col. de ORDÓÑEZ CIFUENTES, *Pluralismo jurídico y pueblos indígenas*, UNAM, México, 2005.

La ausencia de normas reguladoras del reconocimiento que otorguen eficacia y garantías

Esta ausencia puede producirse en todas las fases de la jerarquía normativa: en el paso de la Constitución a su reforma, de la Constitución a la ley o de la ley a las normas reglamentarias de la Administración.

Es el gran problema de la ineficacia del reconocimiento de los derechos de las minorías culturales: se reconocen los derechos, pero hay una larga distancia desde el reconocimiento formal a la eficacia práctica, porque el poder público no promulga las leyes necesarias de desarrollo del reconocimiento. El recurso más expedito y practicado: la remisión a una reforma constitucional o a una ley que después nunca llegan o llegan demasiado tarde.

Este recurso contra la eficacia de los derechos de las minorías culturales ha sido la práctica habitual en México. Produce escalofríos leer el relato de uno de los diputados que elaboraron el artículo 40 de la Constitución mexicana, descubriendo los engaños, demagogias y cautelas de los partidos políticos, al emplear mezquinamente la técnica de la remisión del desarrollo de los derechos a unas leyes posteriores que en sus intenciones no confesadas nunca llegaría a promulgarse.⁶

En Chiapas ha tenido lugar recientemente esta postergación normativa: hasta la reforma constitucional de 2001 no se atiende a las reivindicaciones tradicionales de las comunidades indígenas, que se habían levantado en armas en 1994, y además esta reforma constitucional no ha desarrollado los Acuerdos de San Andrés, firmados entre los representantes de las comunidades y los representantes del gobierno mexicano.

El obstruccionismo de los poderes públicos a la eficacia de los derechos reconocidos, que procede tanto del poder ejecutivo como del poder judicial

Es más visible este impedimento en los jueces, ya que son los encargados de velar por la observancia de los derechos. Los jueces, ante los casos de colisión del derecho estatal y el derecho autónomo de las comunidades indígenas zapatistas, o no han aplicado los nuevos derechos reconocidos a las minorías culturales o en el mejor de los casos han concedido la liber-

⁶ G. LÓPEZ RIVAS, "Las autonomías indígenas", en Vol. Col. de GONZÁLEZ GALVÁN (coord.) *Constitución y derechos indígenas*, UNAM, México, 2002, p. 114.

tad de los indígenas detenidos o procesados planteando una reserva legal, es decir, la posibilidad de que en el futuro se abra un proceso contra los inculpadados.

Un caso paradigmático de esta colisión y forma de proceder ha sido el de los *ladrones de leña y carbón*. Dos indígenas fueron detenidos por la policía del Estado por haber talado un árbol, contraviniendo la legislación penal mexicana, y a tal efecto fueron acusados de ecocidio (crimen contra el medio ambiente) y robo. Sin embargo, obraron legalmente de acuerdo con las ordenanzas del municipio autónomo de Hidalgo, cuyo consejo municipal les autorizó a la tala del árbol a cambio de la siembra y cuidado de cinco arbolitos para compensar la pérdida del árbol talado. La jueza estatal del caso dictó auto de libertad de los detenidos con reserva legal, es decir, bajo la custodia de pruebas y documentos por si en el futuro se reabría el caso.⁷

Este auto suponía una gran conquista para las comunidades indígenas y su derecho alternativo, en una perspectiva histórica y teniendo en cuenta la represión constante de las autoridades del Estado, pero no dejaba muy claro que existía una jerarquía de derechos y que el derecho de los indígenas estaba supeditado a la superioridad del derecho del Estado y a los vaivenes de la voluntad de sus custodios y aplicadores: los jueces estatales. En absoluto un plano de igualdad de ambos derechos, el estatal y el indígena. En absoluto el respeto de las autoridades estatales al derecho indígena constitucionalmente reconocido.

Repare el lector en la interna “miseria humana” que esconde este caso ejemplo. Todo el peso del Estado mexicano, de su derecho penal y sus autoridades, contra dos indígenas que se ven obligados a talar un árbol para cocinar y calentarse en sus casas de latas, a cambio de sembrar cinco arbolitos y cuidarlos hasta que agarren en el terreno, mientras que este mismo Estado y sus autoridades permiten e incluso promueven que grandes empresas multinacionales madereras esquilmen la selva y los bosques de Chiapas, enriqueciéndose hasta lo indecible, y sin pagar tasa o contribuir de alguna manera al erario público en reparación del tremendo daño ecológico que producen y de la sustracción de su hábitat natural a los indígenas, los primeros pobladores de Chiapas.

En general, los derechos reconocidos encuentran la oposición de todos los poderes del Estado, aun cuando en cada caso haya que destacar

⁷ Amplio comentario y narración del caso por CUBELLS AGUILAR en Vol. Col. coordinado por ORDÓÑEZ CIFUENTES, *Pluralismo jurídico y pueblos indígenas*, UNAM, México, 2005, pp. 41 y ss.

la influencia de un determinado poder. Puesto que los poderes Ejecutivo y Judicial son los más cercanos a la realidad concreta de la violación o marginación del reconocimiento del derecho, son éstos los que parecen en primer plano en los medios de comunicación. Pero no hay que olvidar el vaivén constante obstruccionista de los legisladores (y el legislador mexicano ha sido ejemplar en esta política de resistencia, de toma y daca, poniendo parches o tachaduras a normas protectoras anteriores). Por eso lleva razón y dice bien López Bárcenas,⁸ cuando señala como uno de los grandes problemas en la construcción de la autonomía de las comunidades indígenas la oposición del Estado como tal, de la Unión y de los estados federados que actúan siguiendo un principio de clase, pues el Estado está en manos del capital, de las clases pudientes internas y de las multinacionales externas; las comunidades indígenas ni tienen capital ni comercian.

Los límites impuestos a la eficacia del derecho reconocido

Los límites impuestos a la eficacia del derecho reconocido suponen la supeditación del derecho de las minorías culturales al superior derecho del Estado. Las constituciones latinoamericanas de reconocimiento de derechos culturales hablan de la compatibilidad entre el derecho estatal y el derecho de las culturas, pero en realidad esta compatibilidad se traduce en una supeditación del derecho de las culturas al superior derecho del Estado dentro de una jerarquía de derechos. De ahí que se diga en estas constituciones que el derecho de las minorías culturales no puede contravenir los principios, los derechos humanos, las libertades, las garantías, etc., establecidos en el derecho del Estado.

La Constitución mexicana sigue el norte de las demás constituciones latinoamericanas, estableciendo una serie de límites a la eficacia de los derechos de las comunidades indígenas, que me atrevería a clasificar en: a) un límite de carácter general que afecta a la totalidad de las normas del derecho indígena, y b) unos límites de carácter concreto.

El límite de carácter general es la fórmula de la validación necesaria del derecho de las minorías culturales por los jueces de la cultura dominante o la necesaria interpretación por estos jueces de la compatibilidad o no de ambos derechos: el derecho de las minorías culturales y el derecho del Estado.

⁸ F. LÓPEZ BÁRCENAS, *Autonomía y derechos indígenas en México*, Cuadernos de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006.

Una de las razones del rechazo por los zapatistas de la reforma constitucional de 2001 fue la encomienda constitucional de la validación del derecho indígena a los jueces del Estado. El precepto constitucional en cuestión afirma: “la ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes” (artículo 2, apartado A, fracción II). Esto suponía para los zapatistas la negación por la vía de hecho del reconocimiento del derecho de las comunidades indígenas y la directa violación de los Acuerdos de San Andrés entre el gobierno mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).⁹

Si las normas del derecho indígena necesitaban ser validadas por los jueces estatales, carecían de validez jurídica como tal derecho, ya que estaban supeditadas al consentimiento de los jueces del superior derecho del Estado mexicano; y el reconocimiento genérico y formal de la validez y autonomía de este derecho en la Constitución mexicana era una mera farsa.

La validez y autonomía del derecho indígena exige, a mi juicio, la concurrencia de dos presupuestos: a) la fijación de la compatibilidad del derecho estatal y el derecho indígena por comisiones o consejos paritarios de jueces estatales e indígenas, y b) la resolución de los casos concretos de colisión de estos derechos por tribunales mixtos paritarios de jueces estatales y jueces indígenas.

Los límites concretos son expresamente subrayados en el texto constitucional: “los principios generales de la Constitución federal, los derechos humanos, las garantías individuales”, y así el artículo 2, apartado A, fracción II de la Constitución concede a las comunidades indígenas “aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres”.

⁹ En un comunicado del EZLN-CCRI de 1 de mayo de 2001 se rechaza la reforma constitucional porque no ha respetado los Acuerdos de San Andrés concertados entre el gobierno mexicano y el EZLN-CCRI, y concretamente se insiste en los siguientes puntos: a) sólo se han reformado algunos de los artículos constitucionales concertados en los Acuerdos de San Andrés, b) el no reconocimiento de la autonomía de las comunidades indígenas en el ámbito federal del Estado mexicano, sino que se traslada este reconocimiento a la voluntad de cada uno de los estados que constituyen la federación, c) el no reconocimiento del derecho de asociación de los municipios, d) la exigencia de validación por las autoridades estatales de las decisiones tomadas por las autoridades indígenas, e) el no reconocimiento del territorio indígena, f) el no reconocimiento del libre acceso, uso y disfrute de los recursos naturales por las comunidades indígenas.

Esta serie de límites muestra la falta de comprensión de la cultura hegemónica respecto a la cultura indígena, la ausencia de un reconocimiento de las culturas en un plano de igualdad; el reconocimiento se produce desde la altura de la cultura superior que hace algunas concesiones a las culturas inferiores indígenas, siempre que no atenten al patrimonio de sus valores y principios.

3. CONCLUSIONES

La conclusión más relevante desde el punto de vista de las relaciones culturales, es la falta de reconocimiento por las autoridades del Estado federal mexicano de la diversidad cultural en un plano de igualdad. Si no se reconoce este principio de la igualdad de las culturas en México, ya no es posible esperar de las autoridades estatales el reconocimiento del autogobierno y el derecho autóctono de las comunidades indígenas. Hay, pues, una aceptación de la diversidad de culturas en una estructura jerárquica, donde la cultura de la sociedad hegemónica blanca ocupa el primer peldaño.

La conclusión destacada desde la perspectiva jurídica es que el Estado mexicano asume como mal menor y cota máxima irrebasable una suerte de pluralismo jurídico en sentido débil, que evidentemente no comporta una coexistencia de derechos en un plano de igualdad, sino una jerarquía de derechos, permaneciendo el derecho indígena supeditado en su aplicación no solamente a la compatibilidad, sino a la convalidación por los jueces de la sociedad hegemónica blanca, a la que sirve y defiende el Estado mexicano.

[Volver al Índice >>](#)