

# Introducción

Este trabajo trata acerca de los pueblos indígenas en el estado de Oaxaca y sus derechos. En él se analiza la situación de los pueblos indígenas y la manera en que el Estado ha regulado sus derechos, desde su formación hasta la fecha. Para su autor, el libro representa el inicio de una obra que marca su incursión en el análisis de los derechos de los pueblos indígenas desde una óptica de los documentos jurídicos, al tiempo que aspira a volver la atención sobre otros aspectos que influyen en ellos, como las políticas económicas, la composición de las sociedades en donde se dan y, sobre todo, la lucha de los pueblos indígenas que reclaman sus derechos.

Lo anterior tiene una explicación. El tema de los derechos de los pueblos indígenas me resultó importante como tema de análisis, dado que en las últimas décadas el movimiento indígena fijó como eje de sus luchas el reclamo de reconocimiento constitucional y legal de los derechos indígenas. Este hecho generó en todo el país encendidos debates políticos que posicionaron esta demanda social, la cual requirió traducción al lenguaje jurídico, lo que a su vez desató un debate entre juristas en donde se manifestaron diversas posiciones: algunos fundamentando los derechos de los reclamantes como derechos colectivos, otros colocándose del lado opuesto, sosteniendo que los únicos derechos humanos son los derechos individuales. Como producto de estos reclamos se modificaron diversas disposiciones de nuestro orden jurídico, incluido el de las entidades federativas y, dentro de éstas, el del estado de Oaxaca.

El tema me llamó la atención porque las primeras noticias que tuve sobre el tema demostraban que en el estado de Oaxaca se comenzó a legislar en esta materia mucho antes que en la federación, producto de las necesidades sociales que expresaban la diversidad étnica del estado, pero sobre todo por el empuje de las organizaciones indígenas del mismo y las elaboraciones teóricas y técnicas de sus intelectuales en la década de los ochenta. Teniendo como referencia las tempranas reformas sobre derechos indígenas, supuse –como muchos otros políticos pregonan– que Oaxaca contaba con una de las legislaciones más avanzadas en la materia y podía servir de guía para la reglamentación en otros estados.

Con ese fin me propuse conocer el contenido de la legislación indígena. Grande sorpresa me llevó al constatar, en primer lugar, que no existía interés entre los operadores gubernamentales por conocerla y menos por aplicarla. Para comenzar, a mediados de los ochenta, cuando empecé a escribir esta obra, no existía en el estado una institución que conservara los diarios oficiales donde la legislación fue publicada, menos una compilación de ella. Así que la primera tarea fue localizarla en despachos u oficinas diversas, labor que realicé junto con otros compañeros y ya con ella publicamos una compilación de Legislación indígena para el estado de Oaxaca.

El análisis de esa legislación, que realicé posteriormente, arrojó otras sorpresas: junto a disposiciones jurídicas que representan un avance sustancial en la materia, se encuentran otras donde se utiliza un lenguaje anacrónico, y en otras se reglamentan materias que resultan

nulas por ser su aprobación facultad del Congreso de la Unión, o se incluyen normas programáticas en vez de reconocer derechos a los pueblos indígenas. Lo que no se puede negar es que el estado de Oaxaca es el que cuenta con la reglamentación más amplia en todas las entidades federativas de nuestro país: una constitución que ha sido modificada por lo menos tres veces en materia indígena, una en cada sexenio; una ley específica de derechos indígenas, cinco leyes orgánicas que incluyen la materia indígena y ocho que reglamentan derechos. Todo esto hacía atractivo. Todo esto hacía atractivo estudiar el tema al tiempo que constituía un reto que decidí enfrentar.

Para el año que comencé este trabajo de investigación, lo que me interesaba era un análisis formal; buscaba examinar la existencia y validez, así como el contenido de las normas jurídicas sobre derechos indígenas que se habían aprobado en el Estado, independientemente de que fueran o no las que se necesitaban. En otras palabras, me propuse realizar un trabajo de teoría, más que de sociología o filosofía jurídica. Ese es el esquema que conserva el libro, aunque al paso de los años esté convencido que este análisis resulta insuficiente para entender lo avanzado y lo que falta por hacer, pues soy consciente de que otro esquema requeriría un trabajo que por ahora no estoy en condiciones de realizar. No obstante la confesión anterior, decidí publicar el libro porque considero que aporta información y análisis que puede resultar importante para que los interesados realicen su trabajo y saquen sus propias conclusiones, pues hasta donde tengo información es el estudio de conjunto de la legislación indígena del estado.

En la primera parte, la obra se ocupa de Oaxaca y sus pueblos indígenas, dividida en dos secciones. En una se habla de la situación geográfica y administrativa del estado, mientras en la otra se trata de los pueblos indígenas y su actuación económica, política y social. Con esto se busca mostrar un panorama de los actores de quienes se habla y el escenario en que se desarrollan. La segunda parte del libro evoca el proceso de formación del estado y la manera en que ahí se tratan los derechos de los pueblos indígenas, desde mediados del siglo XIX hasta finales del siglo XX. Son las dos únicas partes que no se ocupan de normas jurídicas vigentes, sino de temas teóricos y sociales.

En la tercera parte del trabajo se estudian los fundamentos jurídicos contemporáneos de los derechos de los pueblos indígenas. Ahí se exponen los avances internacionales en la materia, el debate sobre el derecho de los pueblos y, en específico, de los pueblos indígenas. También se analiza la forma en que estos derechos se han incorporado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las materias que abarca y la forma en la que impactará en la normatividad jurídica de las entidades federativas, para lo cual se incluye una breve explicación de las divisiones competenciales en nuestro federalismo.

En la cuarta parte ya se adentra en la legislación vigente de los derechos indígenas en el estado de Oaxaca. Ahí se detallan los alcances de expresiones como pueblos indígenas, comunidades indígenas, reagrupamientos étnicos, lingüísticos y culturales, comunidades indígenas y “cualquier otro indígena” que son los que la ley contempla como sujetos de los derechos. En la cuarta parte se estudian los contenidos de las normas jurídicas del estado de Oaxaca, entre ellos el derecho a la libre determinación, que incluyen los derechos políticos – organización política de acuerdo con sus normas, libre asociación de municipios y

comunidades indígenas, y elección de autoridades municipales por usos y costumbres–; administración de justicia; derechos de los indígenas ante los tribunales –traductor o intérprete, los usos y costumbres en el proceso penal, y los peritajes culturales–; asimismo se incluye el derecho de los indígenas cuando no se atiende a su especificidad cultural y un procedimiento especial para convalidar las decisiones de las autoridades indígenas. Por último los derechos culturales y ente ellos se hace referencia a los derechos lingüísticos y educativos. Mención especial merece en este apartado la regulación del tequio, sistema de trabajo obligatorio para las comunidades indígenas cuando se trata de realizar obras de beneficio colectivo y que aparentemente choca con la libertad de trabajo garantizada por nuestra Constitución federal.

Los tres capítulos siguientes se ocupan de analizar derechos reglamentados en la legislación del estado que no se pueden ejercitar por tratarse de materias reservadas a la federación; la manera en que las reformas jurídicas han incorporado reformas de las instituciones encargadas de su aplicación y las normas jurídicas que aparentemente contemplan derechos que en realidad no los son porque hacen referencia a políticas públicas, estableciendo la diferencia entre ambas. En el primer caso se estudian las normas referidas a los territorios y el acceso a los medios de comunicación, en el segundo a la Secretaría de Asuntos Indígenas, la Procuraduría Indígena y la Junta de Conciliaciones Agrarias. En cuanto a las políticas públicas se hace referencia a las económicas, de salud, acceso al Registro Civil y atención a mujeres. El trabajo termina haciendo referencia a las infracciones y delitos en los que incurren las personas que violenten la normatividad sobre derechos indígenas.

La investigación muestra que existen en la reglamentación de los derechos indígenas en el estado de Oaxaca algunos problemas referidos a su alcance con respecto al avance internacional en la materia, y los reclamos de los pueblos indígenas, junto con algunas imprecisiones conceptuales. Entre estos, como ya anotamos y se explica ampliamente en el capítulo correspondiente, se incluye el hecho de que establezcan normas inválidas por corresponder su reglamentación a la federación, así como intentar pasar por derechos reglamentaciones que son, a nuestro juicio, políticas públicas. La reforma de nuestra Constitución Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto del 2000, posterior a la mayoría de la legislación oaxaqueña, brinda la oportunidad de revisar la reglamentación del estado. Ojalá y las reflexiones de este trabajo puedan servir para hacerlo.

Hay muchas personas a las que quisiera agradecer su participación en este trabajo de muy diversas maneras. A algunas por apoyar mi interés en el tema, a otras por aportar material e ideas, a muchas más por acompañarme durante el trayecto. Como no puedo mencionar a todas, quiero que sepan que no olvido su esfuerzo y solidaridad. Y aunque no las nombre, las tengo presentes y valoro mucho su esfuerzo.