

CAPÍTULO SÉPTIMO

LAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA INDÍGENA

I. INTRODUCCIÓN

Existen normas vigentes en materia federal que reconocen derechos a los pueblos indígenas contenidas en 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, aprobado por México el 3 de agosto de 1990 y ratificado y promulgado el 24 de enero de 1991. En este Convenio se establecen las bases para reconocer el derecho matriz y motriz de las naciones indígenas: el derecho a su autonomía, a su libre determinación. Ello implica el respeto en los siguientes ámbitos de su desarrollo:

- Respeto a su integridad cultural (artículo 1o.), incluso interfronteras (artículo 32).
- Respeto a sus derechos individuales y colectivos: salud, educación, empleo, vivienda (artículo 2.b., 3.b.c., 8)
- 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.).
- Respeto a su organización política (artículo 8o.).
- Respeto a su derecho consuetudinario (artículo 8o.).
- Respeto a su organización jurisdiccional (artículo 8o.).
- Respeto a sus derechos territoriales, tierras, recursos naturales (artículos 13 a 19).
- 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).
- Respeto a sus modos de formación y producción (artículos 21 a 23).
- Respeto a su medicina tradicional (artículo 25).
- Respeto a su educación bilingüe e intercultural (artículos 26 a 31).

La existencia de esta plataforma legislativa permitió que en los Acuerdos de San Andrés se concretizarán, con base en el tema de discusión acordado, los derechos de los indígenas. En su traducción jurídica en el proyecto de reformas constitucionales de la Cocopa se nota su influencia. Este proyecto a su vez ha influenciado los proyectos del Partido Acción Nacional y el del gobierno federal. Analizaremos lo que les caracteriza, lo que se agrega, lo que se quita, las omisiones, las confusiones y los cambios que proponen al artículo 4o. constitucional.¹

II. CARACTERÍSTICAS

1. *La influencia*

Lo primero que es necesario destacar es que las iniciativas del PAN y de Labastida tienen como referencia estructural, formal, la iniciativa de la Cocopa. Proponen la reforma a los mismos artículos y conservan, en general, sus párrafos y fracciones (artículos 4o., 18, 53, 73, 115 y 116). En cuanto a lo material, el contenido, reconocen el carácter pluricultural de México sustentada originalmente en los pueblos indígenas, la definición establecida para estos en el Convenio 169 (artículo 1o.), y el derecho a su autonomía.

2. *La adición*

Establecen en el artículo 115, fracción V, un párrafo que reconoce las facultades de los municipios en materia de desarrollo rural y urbano.

3. *Las omisiones*

Las iniciativas del PAN y de Labastida omiten respecto a la iniciativa de la Cocopa en el artículo 115 el reconocimiento expreso, por una parte, del respeto al ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía y, por otra parte, el reconocimiento como entidades de derecho público.

¹ Hasta los noventa se incorporó en la Constitución mexicana una normatividad expresa sobre los indígenas en el artículo 4o., y en el artículo 27, fracción VII.

4. *Las limitaciones*

Las iniciativas del PAN y del Ejecutivo Federal reconocen el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas y proponen como única vía de ejercicio la municipal. En este sentido, los pueblos indígenas podrán ejercer su derecho a determinar su vida libremente quienes tengan la categoría jurídico-política de municipio, para lo cual el PAN propone una especie de Constituciones municipales llamadas cartas municipales.

Respetar los niveles de gobierno (municipal, estatal y federal), como lo establecen los Acuerdos de San Andrés, no significa que el derecho a la libre determinación expresada en la autonomía de los pueblos indígenas tendría que ejercerse sólo a través de los niveles de gobierno establecidos, en este caso el municipal. Ésta es una posibilidad y los pueblos indígenas tendrán que decidir si la aceptan. En esta lógica podría plantearse también la posibilidad de ejercer la autonomía como entidad federativa.

Lo establecido en los Acuerdos de San Andrés, en todo caso, significa que la autonomía puede ejercerse a través de las formas de gobierno existentes (municipio, estado, federación) y de otras formas (autonomía comunal, autonomía regional...). En este último caso, tendrían que respetar los niveles de gobierno establecidos.

5. *Las confusiones*

Las iniciativas que se comentan, a pesar de reconocer el carácter pluricultural de México sustentado en los pueblos indígenas y reconocer su definición jurídica como tales (Convenio 169, artículo 1o.), utilizan de manera incongruente el término “comunidades indígenas”. El uso congruente del término pueblos indígenas tendrá incluso que ser aclarado en la iniciativa de la Cocopa (artículos 26; 73, fracción XXVIII, y 115, fracción IX), o bien explicitar el sentido jurídico del término comunidades indígenas en el articulado de las iniciativas. Esto último, tal como ya lo hace la iniciativa de reformas constitucionales en materia indígena del gobierno de Oaxaca.²

En la exposición de motivos de la iniciativa del PAN no se establece la diferencia entre los términos pueblos indígenas y comunidades indí-

² “Llama a las etnias ‘pueblos indígenas’ y las identifica como tales [y a] las comunidades las identifica como las formas organizativas en que esos ‘pueblos’ existen.”, Córdova, Arnaldo, “El ejemplo de Oaxaca”, *La Jornada*, México, 25 de marzo de 1998, p. 7.

genas, lo que hace suponer que es cuestión de aclarar su postura. Y en el contexto de su exposición de motivos considero que al reconocer el derecho a la autonomía al interior del Estado mexicano, se entiende en tanto pueblos indígenas, tal como lo reconocen en el primer párrafo del artículo 4o. de su iniciativa.

La exposición de motivos de la iniciativa Labastida, por el contrario, a pesar de reconocer en el artículo 4o. el carácter pluricultural de la nación mexicana y de aceptar explícitamente la definición de los sujetos de derechos propuesta por la Cocopa (tomada a su vez del Convenio 169), hace una distinción entre el término pueblos indígenas y el de comunidades indígenas. Argumenta que el término pueblo es un elemento propio a todo Estado, en este caso, al mexicano. Así, sólo existe un sujeto de derechos: el pueblo mexicano. En consecuencia, reconocer que al interior del pueblo mexicano existen otros pueblos (se entiende, los pueblos indígenas) como sujetos específicos de derechos sería ir en contra de la soberanía del Estado, cuyo único titular es el “pueblo mexicano”. Y para que los pueblos indígenas pudieran considerarse como sujetos de derechos derivado de la soberanía (como atributo del Estado) tendría que precisarse las categorías de nacionalidad y ciudadanía (indígenas, se entiende).³

Todo el mundo ya está de acuerdo en que los derechos de los pueblos indígenas deben ser reconocidos jurídicamente (en Constituciones y leyes). Los pueblos indígenas han aceptado, pues, esta lógica del reconocimiento, es decir, en y por el Estado en que viven, respetando su unidad nacional, su soberanía, su integridad territorial, sus derechos humanos establecidos. Parecería que los temores (en este sentido, infundados, por supuesto) respecto a los derechos que los pueblos indígenas demandan “violarían”, “atentarían”, contra dichos atributos del Estado mexicano habían desaparecido. La iniciativa Labastida argumenta que el término pueblo mexicano establecido en la Constitución como fuente de la soberanía del Estado, pues, es un concepto histórico y que el reconocimiento de pueblos indígenas en la primera frase del artículo 4o.: “Comparte el carácter histórico y es fundamento de la definición de México como una nación pluricultural”.⁴ Luego se resbala, quiero decir, es poco consistente al señalar que, a pesar de reconocer lo anterior, no se les puede considerar

³ Secretaría de Gobernación, “Exposición de motivos de la Iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas que presenta el Ejecutivo Federal al Congreso mexicano”, en www.gobernacion.com.mx, p. 4.

⁴ *Idem*.

como sujetos de derechos y que, en consecuencia, sólo podrán ser sujetos de derechos “las localidades, ejidos, comunidades y, en su caso, municipios, donde hay una clara presencia indígenas”.⁵

No se reivindican derechos por tener la categoría de pueblo como elemento constitutivo de un Estado (todavía no se está frente a la demanda de la creación de los estados indígenas mexicanos, para lo cual se acudiría a la Organización de Naciones Unidas), sino que se reivindican derechos por tener la categoría de pueblo como parte del Estado mexicano (al cual se acude porque se le acepta). En este sentido, se entiende que el pueblo mexicano tiene una composición pluricultural: pueblo mestizo, pueblos indígenas, pueblos extranjeros. Argumentar que no se pueden aceptar derechos a los pueblos indígenas como parte del Estado, sería continuar con el régimen jurídico de exclusión o de inclusión condicionada unilateral, es decir, con el colonialismo jurídico de Estado.

En el artículo 4o. de cada iniciativa se establecen los principios generales que sirven de base para poder interpretar y aplicar las reformas a los demás artículos (18, 26, 53, 73, 115 y 116). Por ello, se analizarán los principios de reconocimiento de la pluriculturalidad nacional, de los sujetos de derechos, y del derecho a la libre determinación.

III. EL ARTÍCULO 4O.

1. *La nación pluricultural*

Las tres iniciativas reconocen que la nación mexicana es pluricultural, y que tal hecho se basa en la existencia de los pueblos indígenas. Este reconocimiento es el fundamento constitucional para la reconstrucción del Estado, el derecho y la sociedad en México, es decir, de un Estado plurinacional y pluricultural de derecho. Plurinacional porque se incluyen los derechos de las naciones indígenas mexicanas y de la nación mestiza mexicana: una nación de naciones, un pueblo de pueblos. De esta manera se consolida la unidad entre los mexicanos reconociendo la heterogeneidad cultural de sus pueblos indígenas y mestizo. Pluricultural porque se incluyen los derechos de las culturas extranjeras radicadas en México.

⁵ *Idem.*

Los textos establecen: “La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”.⁶

2. *Los sujetos de los derechos*

La iniciativa de la Cocopa rescata la definición de pueblos indígenas establecida en el artículo 1o. del Convenio 169, a la cual la iniciativa Chuayffet del 20 de diciembre de 1996⁷ omitía, ahora la iniciativa Labastida la recoge (14 de marzo de 1998). El PAN por su parte la acepta implícitamente al remitirse a los tratados internacionales.

Se define que los sujetos de los derechos de los pueblos indígenas

Son aquéllos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

3. *El derecho a la libre determinación*

La iniciativa de la Cocopa reconoce que los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación, expresada en su autonomía como parte del Estado mexicano. Y luego establece las características de dicha autonomía:

- Libre decisión para su organización social, económica, política y cultural.
- Libre aplicación de su organización jurídica, es decir, de sus sistemas normativos. Para lo cual tendrán que respetar las garantías individuales, los derechos humanos y la dignidad e integridad de las mujeres. Y sus procedimientos, juicios y decisiones jurisdiccionales serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.
- Libre elección de sus autoridades. Para lo cual podrán ejercer sus propias formas de gobierno garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad.

⁶ Frase que forma parte de la reforma de enero de 1992, la cual es lo único rescatable de dicha reforma.

⁷ Véase Cuerpo de asesores del EZLN, “Cuadro comparativo de la Iniciativa de la Cocopa y las observaciones del Ejecutivo”, *La Jornada*, México, 13 de enero de 1997, pp. 6 y 7.

- Libre participación y representación políticas (en las legislaturas y en el gobierno local y nacional)⁸ de acuerdo con sus especificidades culturales.
- Libre acceso al uso y disfrute de manera colectiva a los recursos naturales de sus tierras y territorios (entendido éste como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan y ocupan),⁹ excepto aquellos que la nación tenga un dominio directo.
- Libre preservación y enriquecimiento de sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuran su cultura e identidad.
- Libre adquisición, operación y administración de sus propios medios de comunicación.¹⁰

La iniciativa del PAN reconoce sólo la autonomía para las comunidades indígenas en el ámbito municipal, a través de cartas municipales, que tendrán que ser aprobadas por las legislaturas de los estados a propuesta de los ayuntamientos. Las cuales deberán cumplir los siguientes requisitos y tener los siguientes principios normativos.

Los requisitos: respetar las garantías individuales; los derechos humanos; la dignidad, integridad y participación de la mujer en condiciones de equidad; las formas democráticas de acceso al poder; la preservación del entorno ambiental y las condiciones bajo las cuales sus procedimientos y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.

Los principios normativos sobre: su organización social, económica, política y cultural; la aplicación de sus usos y costumbres; el procedimiento para elegir a sus autoridades y su reconocimiento; las formas para acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales dentro de su ámbito territorial, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la nación y se respeten los derechos de terceros; la preservación y enriquecimiento de sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad.

Acción Nacional omite dentro de los principios normativos lo relativo al fortalecimiento de la participación y representación políticas de los pueblos indígenas en los congresos y gobiernos locales y federal, su-

⁸ Este es el contexto en los Acuerdos de San Andrés.

⁹ Artículo 13.2 del Convenio 169.

¹⁰ En los Acuerdos de San Andrés, el Estado se comprometía, incluso, a otorgárselos.

pongo porque se considera que no es el lugar adecuado donde debe estar dicho reconocimiento. También se omite lo relativo a la adquisición, operación y administración de medios de comunicación por parte de los pueblos indígenas. ¿Simple descuido? ¿O se considerará que no debe constar en las cartas municipales?

La iniciativa Labastida reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, expresada a través de la autonomía de las comunidades indígenas. El término pueblos indígenas está jurídicamente definido en la iniciativa, en cambio el de comunidades indígenas no.

Las características que debe tener el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en la iniciativa Labastida se apega a la iniciativa de la Cocopa, salvo que en el acceso de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales no se menciona “de sus tierras y territorios” (como lo hace Cocopa), o “dentro de su ámbito territorial” (como lo reconoce el PAN), porque se considera que Cocopa lo utiliza como “elemento del Estado” lo que significaría “fraccionar el territorio nacional”. Lo cual resulta poco consistente, ya que el término territorio está tomado del Convenio 169: como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan y ocupan (artículo 13.2).

Otra salvedad que hace la iniciativa Labastida es que la adquisición, operación y administración de los medios de comunicación de los pueblos indígenas, se hará con base en las leyes que se establezcan en la materia. La iniciativa Chauyffet se remitía a lo que la ley ya existente estableciera. ¿Dos formas diferentes de redacción como sinónimo de dos equipos políticos que buscan marcar su competencia o incompetencia? No lo sé. Lo cierto es que la iniciativa del gobierno federal es anticonstitucional por omisión al no tomar en cuenta que la plataforma legislativa contenida en el Convenio 169 (por ser ley suprema de toda la Unión, con base en el artículo 133 constitucional) establece que las obligaciones que el Estado mexicano adquiere al ratificar dicho Convenio deberán cumplirse con flexibilidad y considerando las condiciones del país. Ratificar un Convenio internacional y no adoptar “las medidas que éste pide [tiene como] resultado final [el] equivalente al de si lo hubiera rechazado”.¹¹

¹¹ 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, p. 157.