



I. LA AGENDA INDÍGENA EN LA LX LEGISLATURA

El 30 de abril del año 2009 concluyó el segundo y último periodo ordinario de sesiones¹ de la LX Legislatura y con esto los tiempos para el análisis y dictamen² de las iniciativas de ley³ que se presentaron en la Cámara de Diputados, conforme al Artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Corresponde a las comisiones instaladas⁴ elaborar las propuestas de dictamen que debieron presentarse a consideración de la plenaria de diputados para su aprobación, rechazo o modificación en los periodos ordinarios.

¹ Artículo 4º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Consultado en línea (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>). 8 de agosto de 2009.

² “El dictamen es una resolución acordada por la mayoría de los integrantes del algún comité o comisiones de un parlamento o Congreso respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea. Está sujeta a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del pleno de la Cámara respectiva, debiendo contener para ello, una parte expositiva de las razones en que se funda la resolución”. Muro Ruiz, Eliseo. *Algunos Elementos de Técnica Legislativa*, UNAM, México, 2007, p. 170.

³ La iniciativa de ley “...es un escrito que contiene un proyecto de normas jurídicas que ha de ser sometido al procedimiento legislativo. La posibilidad de iniciar leyes o decretos corresponde: a) Presidente de la República; b) Diputados y Senadores y c) Legislaturas de las entidades federativas”. Martínez Morales, Rafael. *Diccionario jurídico general*, Tomo 2, IURE editores, UNAM, México, 2006.

⁴ El Artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece la existencia de 40 comisiones ordinarias: Agricultura y Ganadería; Asuntos Indígenas; Atención a Grupos Vulnerables; Ciencia y Tecnología; Comunicaciones;

Dos son los aspectos a analizar en relación al trabajo legislativo en materia de pueblos indígenas: el primero es el cuantitativo, que con datos duros mide el desempeño legislativo; el segundo, el cualitativo, refiere al análisis de los alcances y profundidad de las acciones que se presentaron a lo largo de estos tres años (2006-2009).

De acuerdo a la información disponible en la Cámara de Diputados, se presentaron 53 asuntos legislativos, turnados a diversas comisiones de la Cámara de Diputados para análisis y dictamen: 24 iniciativas de ley, 13 minutas⁵ enviadas por la Cámara de Senadores y 16 proposiciones con Punto de acuerdo.⁶

De estos 53 asuntos legislativos, ocho fueron presentados en la plenaria de la Cámara de Diputados: tres dictámenes de iniciativas de ley, una minuta enviada por el Senado de la República y cuatro proposiciones, apenas el 15% de los asuntos legislativos presentados en este periodo legislativo. Es decir, el 85% ha quedado para conocimiento y dictamen de la siguiente legislatura, que dependiendo de sus valoraciones políticas, las colocará en la

Cultura; Defensa Nacional; Derechos Humanos; Desarrollo Metropolitano; Desarrollo Rural; Desarrollo Social; Economía; Educación Pública y Servicios Educativos; Energía; Equidad y Género; Fomento Cooperativo y Economía Social; Fortalecimiento al Federalismo; Función Pública; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Justicia; Juventud y Deporte; Marina; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Participación Ciudadana; Pesca; Población, Fronteras y Asuntos Migratorios; Presupuesto y Cuenta Pública; Puntos Constitucionales; Radio, Televisión y Cinematografía; Recursos Hidráulicos; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Pública; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Transportes; Turismo, y Vivienda.

⁵ Minuta es el “Documento que contiene el proyecto de ley o decreto que ha sido aprobado por la Cámara de origen y que es sometido a la consideración de la Cámara revisora para su discusión y probable aprobación”. Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación. Consultado en línea (<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/glosario.php?filter=M>). 20 de septiembre de 2009.

⁶ Las proposiciones con Punto de acuerdo “...son aquellas proposiciones que no son iniciativas de ley, en este caso pueden recaer sobre cuestiones políticas o de orden interno, problemas coyunturales que adquieren la característica de un acuerdo y que hacen llegar a los órganos administrativos correspondientes”. *Manual de procedimientos legislativos y sus formatos*. Coordinación Jurídica del Grupo Parlamentario del PRD, México, sin fecha, p. 2.



agenda legislativa o las arrastrará como parte del rezago legislativo que acumula la Cámara de Diputados.

En relación al aspecto cualitativo, a continuación se presenta una aproximación de los alcances y limitaciones de los asuntos legislativos.

A. INICIATIVAS

De las 24 iniciativas de ley presentadas, corresponde el siguiente número a cada grupo parlamentario: al PRI, ocho; PRD, siete; PAN, cuatro; Nueva Alianza, una; PVEM, una; Iniciativas Plurales, tres (presentadas por integrantes de la Comisión de Asuntos Indígenas pertenecientes a los Grupos Parlamentarios del PRI, PRD y PAN; por los Grupos Parlamentarios del PRD, PRI, PT, Convergencia, Alternativa, Nueva Alianza, y por los Grupos Parlamentarios del PRD, PT, PAN, PRI, PVEM y Nueva Alianza).

Los temas que atienden las iniciativas de ley son varios, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas aborda cuatro; educación indígena, cuatro; lenguas indígenas, tres; representación política, tres. Los temas tratados por estas iniciativas son: territorios indígenas, conocimientos tradicionales, presupuesto indígena, sistemas normativos, recursos fitogenéticos, pueblos indígenas como sujetos de derechos y consentimiento previo, libre e informado, medios de comunicación indígena, Centro de Estudios Legislativos en Pueblos Indígenas, la instauración del 12 de octubre como “Día de los Pueblos Indígenas y Comunidades Negras”, una de ellas incluye diversas materias (territorio, educación y pueblos indígenas como sujetos de derecho).

Las iniciativas fueron turnadas para la elaboración de su estudio y dictamen a las siguientes comisiones: cinco exclusivamente a la Comisión de Asuntos Indígenas, cuatro a la Comisión de Puntos Constitucionales y 14 a más de una comisión bajo la

figura de *Comisiones Unidas*. La Comisión de Asuntos Indígenas compartió dictamen en diez de las 24 iniciativas presentadas. Agregando las cinco antes mencionadas, suman un total de 15 iniciativas a dictaminar por esta comisión.

Tres del total fueron dictaminadas en comisiones y aprobadas en la plenaria de la Cámara de Diputados (reforma al Artículo 6° de la CDI, Artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, arts. 3° y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)).

Dos dictámenes más quedaron en la agenda de la plenaria de la Cámara de Diputados para ser considerados. Uno fue dictaminado positivamente en comisiones (Art. 41, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria) y el otro fue dictaminado en sentido negativo (Art. 2° de la CDI), faltando para ambos casos la ratificación o rechazo del pleno de la Cámara de Diputados.

Así, considerando 24 iniciativas presentadas a lo largo de esta Legislatura, quedó pendiente la elaboración del dictamen de 18 iniciativas para presentarse en la plenaria de la Cámara de Diputados, a pesar de que la Comisión de Asuntos Indígenas ha elaborado propuestas para 14 de los casos que se le asignaron.

Los tres dictámenes aprobados en sentido positivo por la Cámara de Diputados tienen los siguientes contenidos:

- Iniciativa que reforma y adiciona el Artículo 6° de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Tiene como propósito incorporar a dos representantes del Consejo Consultivo de esta Comisión como integrantes de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 3° y 31 de la CPEUM. Incorpora en la Constitución la obligación

por parte del Estado a impartir educación bilingüe en preescolar y primaria a los integrantes de los pueblos indígenas.⁷ Esta iniciativa fue elaborada por la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, teniendo como insumos los acuerdos emanados de los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Acuerdos (CENCA)⁸ en los años de 2007 y 2008. Sin embargo, estos acuerdos no fueron tomados completamente en tanto que se había propuesto y acordado incorporar la interculturalidad como un criterio de orientación de la educación impartida por el Estado. Si bien esta iniciativa fue aprobada por la Cámara de Diputados, aún falta la aprobación por la Cámara de Senadores y los congresos locales para ser incorporada en la Constitución.

- Iniciativa que reforma el Artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Incorpora como responsabilidad del Estado, en sus tres órdenes de gobierno, instrumentar medidas para que sean inscritos de forma bilingüe las señales informativas con contenido oficial en municipios indígenas.

⁷ “Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y deroga el 5º transitorio del decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona los artículos 3º, párrafo primero, fracciones III, V y VI, y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. PRD, PT, PAN, PRI, PVEM, Nueva Alianza. Consultado en línea (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>). 20 de septiembre de 2009.

⁸ La Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA) fue el órgano rector en la conducción del proceso de la Reforma del Estado, estuvo integrada por los presidentes de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, los coordinadores de cada Grupo Parlamentario en ambas Cámaras y las presidencias de las Comisiones de Reforma del Estado de las dos Cámaras. Se crea a partir del decreto de *Ley para la Reforma del Estado*, aprobado por el Congreso de la Unión, con el objetivo de “...establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la Reforma del Estado Mexicano...”, 12 de abril del 2007.

Los dos dictámenes pendientes de ser sometidos a la consideración de la plenaria de la Cámara de Diputados están referidos a los siguientes aspectos:

- El dictaminado en sentido positivo que reforma el Artículo 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que, en las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, se presente un anexo al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, desglosado por ramo, unidad responsable y programa.
- El dictamen en sentido negativo pretendía reformar el Artículo 2º de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, incorporando como facultad de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas la atención de las poblaciones negras con presencia en el país.

Al realizar el análisis de las propuestas legislativas presentadas y aprobadas en esta Legislatura, podemos decir que, conforme al marco jurídico internacional y conforme a las demandas de los pueblos y comunidades indígenas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larrainzar, éstas tienen un limitado alcance en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Con el término de esta Legislatura, impulsora de la Ley para la Reforma del Estado, cuyos trabajos se realizaron en los meses de abril del 2007 a abril del 2008, y con los pendientes legislativos en la materia, ha quedado lejana la oportunidad para crear una reforma profunda que incorpore en el marco constitucional las demandas de los pueblos y sus comunidades y, más



aún, del propio acuerdo de la Junta de Coordinación Política⁹ de esta Cámara de Diputados que se comprometió a incorporar la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU en las propuestas legislativas que derivaran de los trabajos sobre la Reforma del Estado conforme a la Ley creada para tal efecto,¹⁰ lo cual nunca sucedió.

Dentro de los trabajos derivados de esta Ley, de más de veinte propuestas aprobadas en el Grupo de Trabajo de Garantías Sociales de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Acuerdos (CENCA), sólo dos fueron presentadas como iniciativas. La primera¹¹ reconoce en el Artículo 2º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos a los pueblos indígenas como sujetos de derecho e incorpora en la fracción B de ese artículo, y en el Artículo 26, el derecho al “*consentimiento libre, previo e informado*” en los planes y proyectos de desarrollo; y, en el Artículo 115, el ejercicio de la libre determinación en cada uno de los ámbitos que hagan valer su autonomía. Sin embargo, en la Comisión de Puntos Constitucionales, los diputados panistas integrantes de esta Comisión se negaron sistemáticamente a dictaminar dicha iniciativa.

La segunda iniciativa, referente a la educación indígena, fue reducida al quedar aprobada la adición al Artículo 3º de la

⁹ “Proposición de acuerdo de la Junta de Coordinación Política por la que se solicita al Poder Ejecutivo y a todas las instituciones que armonicen normas y políticas públicas con la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, a los Grupos Parlamentarios que incluyan esos derechos en la Reforma del Estado y a la Cámara de Diputados que apoye su difusión”. *Gaceta Parlamentaria*, No. 2343, martes 18 de septiembre de 2007.

¹⁰ *Ley para la Reforma del Estado*. Consultado en línea (<http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/2007>), también (<http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/content/normatividad/decreto.htm>). 20 de septiembre del 2009.

¹¹ Dip. Marcos Matías Alonso, *et. al. Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Consultado en línea: (<http://gaceta.diputados.gob.mx>). 11 de diciembre del 2007.

Constitución. En ella se reconoce el derecho de los indígenas a recibir educación bilingüe en preescolar y/o primaria y el respeto a la diversidad cultural como un contenido de la educación impartida por el Estado.

Sin embargo, no bastan los buenos deseos y las buenas intenciones expresadas en las iniciativas presentadas en esta Legislatura. En estas propuestas se observan diferentes perspectivas para atender los reclamos y reconocer los derechos de los pueblos y de las organizaciones indígenas en el marco jurídico nacional.

Por una parte, se encuentran las iniciativas que en mayor o menor medida contienen avances en el reconocimiento de los derechos de los pueblos y organizaciones indígenas. Entre éstas se encuentran el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho; el consentimiento previo, libre e informado; la participación electoral de los integrantes de los pueblos indígenas; la incorporación de la interculturalidad como un criterio que oriente la educación que imparte el Estado; el derecho de las mujeres indígenas a un desarrollo económico pleno; la instauración del 12 de octubre como el “Día de los Pueblos Indígenas y las Comunidades Negras”; la creación del Centro de Estudios sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en la Cámara de Diputados; la incorporación de un anexo en el Proyecto de Presupuesto de la Federación que exprese el gasto aprobado por la Cámara de Diputados a los pueblos y comunidades indígenas –desglosado por ramo, unidad responsable y programa. Todas ellas están en proceso de dictaminación y, al menos la que propone incorporar a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, ha sido vetada por el Grupo Parlamentario del PAN.

Por otra parte, se encuentran las iniciativas con un punto de vista limitado y ambiguo en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Éstas se expresan en las acotaciones contenidas en el Artículo 2º de la Constitución, son aquellas que incorporan facultades a la Comisión Nacional para el

Desarrollo de los Pueblos Indígenas y pretenden facultar a esta institución en los siguientes aspectos: atender a poblaciones de afromexicanos; incorporar a dos representantes del Consejo de Consulta Indígena a la Junta de Gobierno de esta institución; la integración de un criterio al sistema de información y consulta indígena, en el cual los datos sean desagregados por sexo, grupos de edad, región del país, entidad federativa, municipio y grupo étnico; incluir medidas y políticas que reconozcan y respeten el ejercicio pleno a la libre determinación de los pueblos indígenas en el Plan Nacional de Desarrollo; gestionar para que los medios de comunicación eviten difundir imágenes o mensajes con estereotipos de los pueblos indígenas que inciten la discriminación racial o étnica; garantizar que los pueblos indígenas no sufran la asimilación cultural, social, política y económica forzada o la destrucción de su cultura; promover el respeto a sus valores e identidad; coadyuvar a las dependencias de la administración pública de los distintos niveles de gobierno, a fin de adoptar las medidas necesarias para que los pueblos indígenas, particularmente niñas y niños, tengan acceso a la educación y servicios de salud en su idioma; impulsar el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de los pueblos indígenas con particular atención a las niñas, niños, adolescentes, mujeres y personas con discapacidad; promover el respeto de los derechos de las mujeres al interior de los pueblos indígenas de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en la materia; realizar consultas a las comunidades indígenas, y elaborar propuestas al Ejecutivo Federal en materia ambiental y desarrollo rural.

Sin demérito de la finalidad de los autores de estas propuestas, cualquier propuesta de modificación a la normatividad de la CDI debe partir de una orientación que fortalezca la autonomía y la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, tal como ha sido demandado en diferentes foros nacionales

e internacionales y contenido en diferentes instrumentos como la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Se trata de que la acción del Estado incorpore la participación plena de los pueblos y comunidades indígenas a través de sus propias instituciones, y no se establezcan políticas públicas y programas desde fuera, como es la práctica desarrollada actualmente en la CDI.

Finalmente, entre las iniciativas que abiertamente son lesivas a los derechos de los pueblos indígenas, está la “Iniciativa de Ley de Conservación y Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura” y la “Iniciativa de Ley General de Protección al Conocimiento Tradicional de los Pueblos Indígenas”. Esta iniciativa coincide con las tendencias privatizadoras de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas que desde diferentes organismos multinacionales se impulsa con la finalidad de obtener ganancias millonarias, legalizando el despojo a los pueblos indígenas y comunidades locales de sus recursos naturales y conocimientos tradicionales asociados.

B. MINUTAS

La Cámara de Senadores envió 13 minutas aprobadas en materia de pueblos indígenas a la Cámara de Diputados para análisis, estudio y dictaminación, correspondiendo el mismo número a las iniciativas de Ley.

Estas reformas impactan y adicionan 14 leyes secundarias (Fomento para la Lectura, Fomento y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal, Población, Asentamientos Humanos, Desarrollo Sustentable, Agraria, Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos

Mexicanos, Federal del Trabajo, General de Vida Silvestre, Defensoría Pública, General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y General de Educación) y un código (Procedimientos Civiles); se crean, además, las leyes de “Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas” y “Acceso y Aprovechamiento de los Recursos Genéticos”.

El número de iniciativas contenidas en estas minutas presentadas por los Grupos Parlamentarios en el Senado de la República son: ocho del PRI, cuatro del PAN y una de Convergencia. Pretenden, entre otros aspectos:

- Integrar la opinión de los pueblos y comunidades indígenas a partir de tres formas: 1) incorporar integrantes de los pueblos indígenas a órganos institucionales –Consejo Nacional de Fomento de Lectura y del Libro, Consejo Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre–; 2) establecer bases de concertación –Secretaría de Economía–; 3) consultar a pueblos y comunidades indígenas –planes y programas de desarrollo estatal y municipal. Aquí destaca la iniciativa de Ley que pretende crear una Comisión Bicameral con la finalidad de realizar consultas legislativas a los pueblos y comunidades indígenas.
- Incorporar las figuras de intérprete o traductor para posibilitar el acceso a la información pública, crear sociedades y firmas de contratos y defender sus garantías individuales.
- Incorporar el concepto de pueblos y comunidades indígenas en el Artículo 2º de la Constitución.
- Conservar los recursos naturales, biodiversidad y servicios ambientales existentes en territorios indígenas, conside-

rando el disfrute preferente de las comunidades indígenas, establecido en el Artículo 2º Constitucional.

- Dotar de materiales educativos en lenguas indígenas a las escuelas donde se concentra mayoritariamente la población indígena y apoyar la edición de textos en estas lenguas.

C. PROPOSICIONES

Se presentaron en esta Legislatura de la Cámara de Diputados 14 proposiciones: seis del PRI, cinco del PRD, dos del PAN, una de Nueva Alianza, dos de la Junta de Coordinación Política.

Los temas que tratan las proposiciones son variados:

- Incremento del presupuesto destinado a pueblos y comunidades indígenas.
- Impulso al desarrollo de la comunidad de Tlacuitoltepec, Puebla.
- Legislación en materia indígena en los Congresos de los estados.
- Creación de programas para la atención a indígenas que viven en ciudades.
- Reconocimiento de las comunidades Chavajeval, Las Delicias y Álvaro Obregón en Chiapas, como indígenas.
- Establecimiento del edificio que albergó al Instituto Lingüístico de Verano como sede del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.
- Inclusión de programas en lenguas indígenas en el marco del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana.
- Investigar el proyecto desarrollado en el Estado de Oaxaca, “México Indígena”.

- Informe de la CDI sobre la pertinencia de elaborar un programa de atención a pueblos y comunidades indígenas que viven en el bosque.
- Creación de una unidad de género en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Solicitar al Poder Ejecutivo y a todas sus instituciones que armonicen normas y políticas públicas con la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; a los Grupos Parlamentarios que incluyan esos derechos en la Reforma del Estado, y a la Cámara de Diputados que apoye su difusión.
- Exhorto al Ejecutivo Federal para decretar el 1° de marzo como *Día Nacional de la Educación Intercultural Bilingüe para todos los Mexicanos*.

A pesar de que, en general, estas proposiciones presentadas por los diputados no tienen mayores repercusiones puesto que son exhortos que no obligan a sus destinatarios a atender sus contenidos, solamente cuatro de los 16 fueron presentados y aprobados en la plenaria de la Cámara de Diputados y diez fueron dictaminados en la Comisión de Asuntos Indígenas, sin que se presentaran en el Pleno de la Cámara de Diputados.

Como se observa en este recorrido, los trabajos realizados por la LX Legislatura en la Cámara de Diputados en materia de derechos de los pueblos indígenas, dejan un saldo negativo reflejado en el escaso número de iniciativas dictaminadas y aprobadas, debido, entre otros factores, a una tímida y en momentos nula actividad de la Comisión de Asuntos Indígenas, así como a la negativa del Partido de Acción Nacional para aprobar los derechos colectivos de los pueblos indígenas. □