

NECESIDAD DE LEYES INDÍGENAS ESTATALES

Gonzalo ARMIENTA HERNÁNDEZ*

SUMARIO: I. *Reformas constitucionales de 1990*. II. *Reformas constitucionales de 1998*. III. *Reformas constitucionales de 2000*.

Hasta antes de la primera reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia indígena (artículo 4o. constitucional), el problema de los indígenas se contemplaba como una cuestión exclusivamente agraria, esto es, de restitución de tierras a estos grupos desprotegidos.

Sin duda, Emiliano Zapata, a principios del siglo pasado, fue uno de los principales protagonistas de la lucha agraria a favor de los indígenas, teniendo como sustento el Plan de Ayala, pero es hasta 1948 con la creación de la Ley del Instituto Nacional Indigenista (INI), cuando se consideró el problema indígena como un problema no sólo agrario, sino integral.

Durante los años posteriores se instrumentaron muy pocas acciones en beneficio de los indígenas y solamente se pueden mencionar la formación del Patrimonio Indígena del Yaqui y del Valle del Mezquital.

El origen mediato de las reformas constitucionales que regulan los derechos de los indígenas en nuestro país surge con los trabajos realizados por la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, la cual se instaló el 7 de abril de 1989, y tenía como fundamental objetivo estudiar la pertinencia de una reforma constitucional encaminada a crear los instrumentos jurídicos indispensables para enfrentar las injusticias que históricamente han afectado a los pueblos indígenas.

* Integrante del Sistema Nacional de Investigadores; profesor e investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

El resultado de estos estudios derivó en la elaboración de la iniciativa de reformas a la Constitución Política de nuestro país, la cual fue presentada a la Cámara de Diputados el 7 de diciembre de 1990.

La referida iniciativa fue ampliamente discutida, destacando la inconformidad manifestada por el Partido Acción Nacional, el cual presentó una reforma alterna, pues consideró que el texto de la reforma resultaba discriminatorio de los mismos indígenas. Por su parte, los partidos que en ese periodo legislativo integraban el Congreso de la Unión, esto es el PRD, PT, PARM y el PPS, apoyaron la reforma.

I. REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1990

Finalmente, el 28 de enero de 1992, entró en vigor la reforma al artículo 4o. constitucional, la cual por fin reconocía la pluriculturalidad como base de la nación mexicana y la protección de algunos derechos indígenas, como se puede apreciar de su trascripción a continuación:

Artículo único. Se adiciona un primer párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose en su orden los actuales párrafos primero a quinto para pasar a ser segundo a sexto respectivamente, en los siguientes términos.

Artículo 4o. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Como de todos es sabido, dicha reforma de ninguna manera vino a solucionar la gran explotación de la que históricamente han sido objeto los indígenas de nuestro país, ya que el 1o. de enero de 1994 un grupo armado de indígenas denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional hizo su aparición en el estado de Chiapas declarando la guerra al gobierno de la República mexicana.

Después de un mes de hostilidades, el gobierno federal inició el diálogo como consecuencia de las presiones internacionales, lo cual trajo como resultado la elaboración de la iniciativa de la denominada Ley para

el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, enviada por el Ejecutivo al Congreso de la Unión en marzo de 1995.

Dentro de los puntos sobresalientes de la denominada Ley para el Diálogo son dignos de señalar los siguientes:

- a) Se reconoce como organización con personalidad jurídica al EZLN.
- b) Se ordena suspender las órdenes de aprehensión hasta por treinta días, tiempo que se consideró que duraría el diálogo.
- c) Se creó la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa).

Con objeto de continuar con el diálogo se establecieron mecanismos posteriores conocidos como los Acuerdos de San Miguel y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

El 9 de abril de 1995, en San Miguel, municipio de Ocosingo, se reunieron las delegaciones del gobierno federal y el EZLN estando presente la Comisión Nacional de Intermediación (Conai), en dicha reunión se acordó el Protocolo de Bases para el Diálogo y la Negociación de un Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia, el cual consiste en una serie de principios básicos que deben guiar la conducta y actuación de las partes en conflicto.

De la misma manera se acordó dentro de esa reunión, que la sede permanente del diálogo y la negociación sería San Andrés Larráinzar, Chiapas, la cual tendría lugar el 20 de abril de 1995.

Por lo que se refiere a los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, se iniciaron a tratar en abril de 1995, y tenían como objeto analizar cuatro temas: a) derechos y cultura indígena; b) democracia y justicia; c) derechos de la mujer, y d) desarrollo social.

II. REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1998

El Ejecutivo Federal remitió a la Cámara de Senadores, el 14 de marzo de 1998, la iniciativa para reformar los artículos 4o., 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya materia correspondía a derechos y cultura indígena.

En esta iniciativa se señala que las reformas que se proponen tratan de alcanzar "... la efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos de los mexicanos indígenas con respecto a su identidad...". Este pacto social para una nueva relación parte de la convicción de que una nueva situación nacional y local para los pueblos indígenas

sólo podrá arraigar y culminar con la participación de los propios indígenas y la sociedad en su conjunto, en el marco de una profunda reforma de Estado.

Se sintetiza en la iniciativa que la

... propuesta promueve acciones que permitan, a través de una nueva división municipal y de nuevas demarcaciones de distritos electorales, obtener una representación política más amplia y eficaz de los mexicanos indígenas.

... se propone la integración del municipio con población mayoritariamente indígena no como un tipo diferente de municipio, sino como aquel que en el marco del concepto general de esta institución política permita, por un lado, la participación indígena en su composición e integración y al mismo tiempo fomente e incorpore a las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos.

Otro aspecto que marca la iniciativa es el establecimiento del derecho de las comunidades indígenas a aplicar sus sistemas normativos para resolver conflictos de carácter interno, o sea, los que involucren a los indígenas entre sí o con sus instituciones tradicionales.

III. REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 2000

Esta iniciativa fue presentada por el presidente Vicente Fox el 5 de diciembre de 2000, en donde se propone adicionar un segundo y tercer párrafo al artículo 1o., se reforma en su totalidad el artículo 2o., y se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; se adiciona un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115.

Sin negar que esta nueva iniciativa se encuentra mejor sistematizada que la enviada en 1998, no contempla aspectos fundamentalmente diferentes, ya que en la mayor parte de su contenido se reiteran sólo situaciones que ya estaban reconocidas inclusive por las propias autoridades.

Dentro de las reformas constitucionales a favor de los indígenas debemos destacar:

- a) Prohibición de toda discriminación motivada por origen étnico.
- b) Se faculta a los pueblos indígenas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- c) Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos.

d) Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

e) Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

f) Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras.

g) Acceder con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecida en la Constitución.

h) Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

i) Acceder plenamente a la jurisdicción del estado.

El propio artículo 2o. constitucional establece la obligación de regular en las leyes estatales el derecho de elegir en los municipios con población indígena a sus representantes y de establecer las características de libre determinación que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

En materia presupuestal, el referido artículo 2o. constitucional mandaba que para garantizar el cumplimiento de las obligaciones consignadas en el apartado B relacionadas con el abatimiento de las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos establecerán las partidas específicas en los presupuestos de egresos.

No obstante el mandamiento constitucional, las entidades federativas han minimizado el problema de las comunidades indígenas y han, si acaso, efectuado adiciones muy limitadas en sus Constituciones.

Como ejemplo puedo citar la adición constitucional efectuada en el estado de Sinaloa que dentro del artículo 13, párrafo sexto, señala:

El estado de Sinaloa, tiene una composición pluricultural y reconoce el derecho a preservar la forma de vida de sus pueblos indígenas, y elevar el bienestar social de sus integrantes. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, religión, la educación bilingüe, usos, costumbres, tradiciones, prácticas democráticas, patrimonio étnico y artesanal, medio ambiente, recursos, medicina tradicional y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

Esta adición constitucional solamente se efectuó con el único fin de aparentar que el gobierno estatal no iba a transgredir el mandamiento contenido en el artículo 2o. constitucional, pero de ninguna manera tuvo la finalidad de apoyar a los indígenas sinaloenses, pero sobre todo a los indígenas migrantes.

En estados como Sinaloa en donde existen grandes extensiones de tierra cultivable de primera calidad, los que detentan la propiedad de la tierra son inversionistas ligados a intereses norteamericanos y los que la trabajan son los que ofrecen su mano de obra barata y precisamente se constituyen por indígenas migrantes.

Estos grupos de indígenas que ya habitan permanentemente en nuestro territorio y que han conformado familias y engendrado hijos en esta localidad son los que trabajan las tierras sinaloenses y es la mano de obra más barata con la que cuentan los terratenientes. Esta mano de obra además de ser muy barata, no tiene el derecho de exigir los derechos más elementales consignados tanto en el artículo 123 constitucional como en la Ley Federal del Trabajo, ya que aprovechándose fundamentalmente de su precaria situación y muchas veces de su ignorancia, no se les respeta su jornada máxima de trabajo de 8 horas, se contratan menores de edad, se tienen tiendas de ralla, y no cuentan con la mayor parte de derechos que a todo trabajador le debe de otorgar el Seguro Social, pues esta institución sólo los atiende para repararlos como máquinas cuando se enferman y con la única finalidad de que sigan siendo explotados por sus patrones.

Al parecer este problema no le interesa en lo más mínimo ni a las autoridades del estado de Sinaloa ni a las autoridades de otros estados con las características del nuestro, y es por ello que ni Sinaloa ni la mayoría de las entidades federativas cuentan con leyes indígenas.

En nuestro estado, la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Sinaloa presentó en mayo del año pasado una iniciativa de ley indígena, la cual proponemos como ley tipo conteniendo los siguientes apartados:

En el apartado de disposiciones generales se reconocen los derechos sociales no sólo de los indígenas nativos del estado como los mayos, sino también a grupos indígenas de otras localidades que han constituido asentamientos en nuestra entidad como los mixtecos, zapotecos, tarahumaras, triquis, tepehuanes, mexicaneros y nahuas.

En materia política se establece que los ayuntamientos de municipios con población indígena promoverán cuando menos una regiduría indígena y que las personas que ocupen dicho cargo serán designadas o electas conforme a sus tradiciones y costumbres en un congreso municipal de delegados representantes de los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas que formen parte o habiten dentro de la jurisdicción del territorio del gobierno municipal.

En materia de salud destaca la obligación de proporcionar por parte del estado lugares adecuados como casas tradicionales de salud o consultorios de medicina tradicional para que los médicos tradicionales indígenas realicen su labor de curación por medio de métodos tradicionales, dotándolos de los materiales y equipos que necesiten para su desempeño normal en condiciones indígenas.

De la misma manera se establece que el estado instrumentará programas específicos para la construcción y mejoramiento de clínicas de salud regionales, así como para el funcionamiento de unidades móviles de salud en las comunidades indígenas mas apartadas que cuenten con los servicios básicos de atención a la salud.

En materia laboral se establece la obligación de las autoridades estatales y municipales de inspeccionar en todos los campos agrícolas el respeto a las condiciones en que viven y de eliminar las tiendas que monopolicen la mercancía así como a velar por el cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo.

La jurisdicción indígena es parte fundamental de la ley, ya que la ausencia de tribunales que realmente impartan justicia a los indígenas significa la transgresión más elemental a sus derechos humanos, es por ello que se mandaba que en todos los juicios y procedimientos en que una de las partes sea indígena, las autoridades judiciales en todas las etapas del procedimiento y al momento de dictar sentencia, deberán tomar en consideración las características económicas, sociales y culturales, usos y costumbres, así como las tradiciones de las comunidades indígenas a las que pertenezca, estableciéndose además que en todos los medios de defensa y recursos en donde participe un indígena se deberá suplir la deficiencia de la queja.

Cumpliendo con el mandamiento constitucional, se ordena que en todo proceso o juicio en el que algún indígena sea parte, éste tendrá derecho a que se le asigne un traductor y un defensor que conozca su cultura y lengua.

Destaca en la iniciativa la creación de juzgados de paz y conciliación indígena, los cuales se regirán por códigos especializados que deberán respetar los principios de oralidad, conciliación, inmediatez, sencillez y pronta resolución. Estos jueces deberán de aplicar las sanciones conforme a los usos, costumbres y tradiciones de los indígenas.

Como una institución pública se propone la creación del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Sinaloa como un órgano descentralizado, el cual deberá de tener por objeto fundamental la creación de proyectos sociales a favor de los pueblos y comunidades indígenas, con un presupuesto asignado anualmente por el Congreso del estado.

Destaca también la creación de El Gran Consejo Indígena, el cual velará por la conservación de las tradiciones indígenas.

Estos son algunos de los capítulos contenidos en la iniciativa, la cual resulta indispensable para reivindicar los derechos indígenas, pues de lo contrario, esto es si tanto el gobierno federal como los gobiernos de las entidades federativas se siguen empecinando en hacer caso omiso en la necesidad de establecer normas que protejan a los indígenas, seguramente seguiremos presenciando día con día más levantamientos armados a lo largo del territorio nacional.