

## LA PRIMERA REFORMA CONSTITUCIONAL AMBIENTAL DEL NUEVO MILENIO: EL ACCESO DE LOS PUEBLOS INDIOS A LOS RECURSOS NATURALES\*

### I. INTRODUCCIÓN

Común es ya entre la comunidad *ius*-ambientalista de México el uso de la expresión “régimen constitucional ambiental” o “régimen ambiental constitucional”. La razón no es menor: en los últimos treinta años se han reformado diversos artículos de nuestra carta magna en los que se ha insertado la variable ambiental en su acepción moderna. El mundo jurídico de lo constitucional ambiental no se compone, sin embargo, sólo de preceptos constitucionales recientes, existen preceptos anteriores a la irrupción de lo ambiental que son actualmente referentes obligados en cualquier estudio de la parte ambiental de nuestra Constitución. Uno de esos casos es precisamente el de los recursos naturales.

Este trabajo tiene por objeto analizar la primera reforma constitucional ambiental del siglo XXI cuyo contenido se refiere a los recursos naturales. Se trata de uno de los muchos preceptos que forman parte integral de la reforma en materia de derechos y cultura indígena de 2001 derivada de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar celebrados el 16 de febrero de 1996 entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el gobierno federal. En lo particular, nos enfocaremos a comentar sobre el acceso preferente de los pueblos y comunidades indígenas al uso y disfrute de los recursos naturales según lo establecido en el artículo 2o., apartado A, fracción VI, de nuestra ley fundamental y sobre la relación que este precepto guarda con la Ley de la Comisión de Concordia y Pacificación que fue elaborada y presentada en noviembre de 1996.

\* Publicado en Serna de la Garza, José María (coord.), *Derecho comparado Asia-México. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

Para ubicar esta reforma en materia de derechos y cultura indígena en el ámbito de lo ambiental, haremos una revisión sucinta de los artículos constitucionales más importantes vinculados a las cuestiones ambientales. De esta manera y después de describir brevemente los antecedentes de la reforma de 2001, podremos analizar el significado de dicha reforma y conocer más de cerca si ésta recogió o no lo pactado en los acuerdos de San Andrés y/o si incorporó en lo conducente el texto contenido en la propuesta elaborada por los miembros de la Comisión de Concordia y Pacificación.

## II. CONSTITUCIÓN Y MEDIO AMBIENTE

En sentido amplio, la parte ambiental en nuestra Constitución comprende: *a*) preceptos que expresamente mencionan cuestiones ambientales y/o de equilibrio ecológico o que sin hacerlo están íntimamente vinculados a ellas; *b*) preceptos sobre recursos naturales (con tratamiento general y particular), y *c*) preceptos sobre materias con repercusiones ambientales evidentes. En un intento por tipificar lo anterior, podemos referirnos a cinco grandes categorías que no son de ningún modo excluyentes sino por el contrario, complementarias:<sup>1</sup>

### 1. *Preceptos constitucionales que de manera expresa se refieren a la cuestión ambiental y/o a la expresión equilibrio ecológico*<sup>2</sup>

Esta primera categoría abarca disposiciones de reciente inclusión en nuestra Constitución ya que lo ambiental como concepto constitucional nace en nuestro país apenas a principios de la década de los setenta del siglo pasado vinculado a la idea de la prevención y combate a la conta-

<sup>1</sup> La clasificación que aquí proponemos tiene cierto fundamento en las reflexiones que al respecto realiza Brañes Ballesteros, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2a. ed., México, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental-Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 65 y ss. Para otra clasificación, se recomienda acudir a Carmona Lara, María del Carmen, *Derechos en relación con el medio ambiente*, 2a. ed., México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura-UNAM, 2001, quien esquematiza los artículos constitucionales relacionados con el ambiente en tres principios: *i*) principios que consagran derechos; *ii*) principios fundamentales, y *iii*) principios que establecen atribuciones.

<sup>2</sup> En nuestro sistema jurídico la idea de “protección al ambiente” ha estado acompañada en muchas ocasiones de la idea de “preservar y restaurar el equilibrio ecológico”.

minación. En efecto, la primera vez que de manera expresa nuestra carta magna incorpora un término relacionado a la cuestión ambiental fue en 1971 a través de una reforma a la fracción XVI, base cuarta, del artículo 73 en la que se otorgan “atribuciones legislativas y ejecutivas” al Consejo de Salubridad General para legislar y establecer medidas en materia de prevención y combate a la contaminación ambiental.<sup>3</sup>

En orden cronológico, las modificaciones más importantes que al respecto ha sufrido nuestro texto constitucional bajo este rubro desde esa fecha son las siguientes:

- i) 1971 – Artículo 73, fracción XVI, base cuarta: prevención y combate a la contaminación ambiental.<sup>4</sup>
- ii) 1983 – Artículo 25, párrafo sexto: sujeción del uso de los recursos productivos que hagan los sectores social y privado a la idea de cuidar tanto su conservación como el medio ambiente (*i. e.* protección ambiental en su conjunto).<sup>5</sup>
- iii) 1987 – Artículo 27, párrafo tercero (segunda parte): medidas necesarias para la preservación y restauración del equilibrio ecológico.<sup>6</sup>
- iv) 1987 – Artículo 73, fracción XXIX-G: distribución de competencias en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Es importante señalar que existe cierta discusión respecto a si esta norma constitucional otorga al Consejo de Salubridad General y no al Congreso de la Unión facultades legislativas y administrativas en esta y otras materias. Si bien no es contundente el hecho de que sea el consejo quien tenga dichas facultades, de serlo se podría estar contraviniendo el principio de división de poderes en nuestro sistema constitucional. Para mayor abundamiento sobre esta discusión inserta en el tema ambiental, recomendamos acudir a Brañes Ballesteros, Raúl, *op. cit.*, nota 1, pp. 81 y 82, y a González Márquez, José Juan y Cancino Aguilar, Miguel Ángel, “La distribución de competencias en materia ambiental”, en González Márquez, José Juan, *Derecho ambiental*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1994, p. 32.

<sup>4</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de julio de 1971.

<sup>5</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983.

<sup>6</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987.

<sup>7</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987. Es ya conocida entre la comunidad jurídico-ambiental la discusión que existe sobre el significado de este artículo en torno a si se trata o no de un verdadero sistema de concurrencia (o coincidencia) de competencias y si de serlo —o aún no siéndolo— se trata de facultades legislativas o sólo administrativas (coordinación de los tres órdenes de gobierno). Para que los lectores conozcan sobre la diversidad de interpretaciones que

- v) 1993 – Artículo 122, fracción IV, inciso g, y 1996 – mismo artículo, apartado C, base primera, fracción V, inciso j: preservación del medio ambiente y protección ecológica como facultad para legislar del órgano local legislativo.<sup>8</sup>
- vi) 1993 – Artículo 122, fracción IX, y 1996 – mismo artículo, apartado G, párrafo primero: suscripción de convenios para la creación de comisiones metropolitanas en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.<sup>9</sup>
- vii) 1999 – Artículo 4o., párrafo quinto, y 2001 – mismo artículo, párrafo cuarto: derecho de las personas a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.<sup>10</sup>

## 2. *Preceptos constitucionales que sin referirse de manera expresa a la cuestión ambiental se encuentran íntimamente vinculados a la misma*

En esta segunda categoría, se incluyen aquellos temas que tienen relación estrecha con lo ambiental y que son la salud, la sustentabilidad del

existen sobre el alcance de esta norma se recomienda acudir a Aceves Dávila, Carla D., *Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano*, México, Porrúa, 2003, pp. 108 y 109; Arrieta Lerdo de Tejada, Gustavo, “La descentralización o federación ambiental en México”, *Derecho Ambiental y Ecología*, México, año 1, núm. 3, octubre-noviembre de 2004, pp. 5-9; Baqueiro Rojas, Edgard, *Introducción al derecho ecológico*, México, Oxford University Press-Harla, 1997, p. 6; Brañes Ballesteros, Raúl, *op. cit.*, nota 1, pp. 87-90; Carmona Lara, María del Carmen, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comentarios y concordancias*, México, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 22-24; González Márquez, José Juan y Cancino Aguilar, Miguel Ángel, *op. cit.*, nota 3, pp. 32-37, y Vázquez García, Aquilino, “El federalismo en materia ambiental”, *Memorias del Primer Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*, México, Instituto Nacional de Ecología-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2003, pp. 602 y 603.

<sup>8</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993 donde se señalaba como facultad para legislar en dicha materia a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y el 22 de agosto de 1996 donde dicha facultad corresponde ahora a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

<sup>9</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993 en la fracción IX del artículo 122, para quedar inalterada, posteriormente, con una reforma del 22 de agosto de 1996 y quedar en el mismo artículo 122 pero ahora en el apartado G, párrafo primero.

<sup>10</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de junio de 1999.

desarrollo y la conservación y mejoramiento del hábitat. Los preceptos más relevantes son los siguientes:

- i) 1983 – Artículo 4o. párrafo cuarto, y 2001 – mismo artículo, párrafo tercero: derecho de las personas a la protección de la salud.<sup>11</sup>
- ii) 1999 – Artículo 25 párrafo primero: garantía para que el desarrollo nacional (corresponde al Estado su rectoría) sea integral y sustentable.<sup>12</sup>
- iii) 2001 – Artículo 2o. apartado A, fracción V: conservación y mejoramiento del hábitat de y por los pueblos y comunidades indígenas.<sup>13</sup>
- iv) 2001 – Artículo 2o. apartado B, fracción VII: obligación de las autoridades para apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas.<sup>14</sup>

### *3. Preceptos constitucionales que se refieren de manera general a los recursos naturales*

En esta categoría encontramos en términos cronológicos la primera disposición constitucional relativa a cuestiones ambientales al referirse a diversos aspectos de los recursos naturales, entre otros, a su conservación, aprovechamiento, cuidado y acceso. En efecto, desde su promulgación en febrero de 1917, nuestra carta magna recogió la idea de que la nación tendría en todo tiempo el derecho de regular el aprovechamiento de los recursos naturales (denominados textualmente elementos naturales) susceptibles de apropiación para cuidar de su conservación. Desde sus inicios, la norma constitucional ha supeditado el aprovechamiento de los recursos naturales a una modalidad que si bien en aquella época no se consideraba como precepto ambiental por no existir tal idea o concepto, ahora se incluye como tema central para los estudiosos del derecho am-

<sup>11</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983 como cuarto párrafo y años después, el 14 de agosto de 2001 para quedar como tercer párrafo. Las disposiciones constitucionales sobre salud son muchas y muy diversas, aquí sólo citamos la que constituye un derecho de los mexicanos.

<sup>12</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de junio de 1999.

<sup>13</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001.

<sup>14</sup> *Idem*.

biental: la conservación de los recursos naturales.<sup>15</sup> La primera reforma constitucional de tipo ambiental del siglo veintiuno se refiere precisamente a cuestiones generales sobre los recursos naturales en relación con el acceso que para su uso y disfrute preferente tienen los pueblos y comunidades indígenas. Éstos son los preceptos en cuestión:

- i) 1917 – Artículo 27, párrafo tercero (primera parte): conservación de los recursos naturales.
- ii) 1917 – Artículo 27, párrafo tercero (tercera parte): medidas para evitar la destrucción de los recursos naturales.
- iii) 1917– Artículo 27, párrafo sexto, y 1960 – mismos artículo y párrafo: explotación, uso o aprovechamiento de los recursos naturales por particulares o sociedades mediante concesiones.<sup>16</sup>
- iv) 2001 – Artículo 2o., apartado A, fracción VI: acceso al uso y disfrute preferente de los recursos naturales por los pueblos y comunidades indígenas.<sup>17</sup>

#### 4. *Preceptos constitucionales que se refieren de manera particular a los recursos naturales*

Existen disposiciones constitucionales que aluden de manera específica pero dispersa a diversos recursos naturales, como por ejemplo, tierras, aguas continentales (superficiales y del subsuelo), aguas marinas, atmósfera, bosques, minerales, salinas, etcétera. Si bien es cierto que a cada uno de estos recursos naturales aplica en lo conducente lo que en términos generales se establece en algunos de los artículos arriba señalados, su tratamiento constitucional no se agota en ellos. Es decir, cada recurso

<sup>15</sup> En este sentido, Carla Aceves nos explica, que el Constituyente de 1917 tuvo la visión de incluir una disposición que se preocupara de la preservación de los recursos naturales de los mexicanos, aunque fuera con un afán de preservar ciertas fuentes de riqueza, es decir, para conservar la “gallina de los huevos de oro”; situación que dista mucho —como enfatiza la misma autora— del actual concepto conservacionista del ambiente, véase Aceves Dávila, Carla D., *op. cit.*, nota 7, p. 176.

<sup>16</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 1960. En el texto original de 1917 se estableció el otorgamiento de concesiones a particulares o sociedades para la explotación de los elementos (naturales) de los que se tratara con la condición de que se establecieran trabajos regulares para dicha explotación.

<sup>17</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001.

natural en lo particular tiene un tratamiento específico en nuestra Constitución que va desde el aspecto patrimonialista (derechos de propiedad) y los medios y/o modalidades a los que estarán sujetos para su explotación, uso y aprovechamiento, hasta los entes públicos que participan en su gestión como es el caso de los municipios en aguas (potable y residual) y suelo (utilización), así como lo es también el de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en el uso del suelo.

*5. Preceptos constitucionales que se refieren a materias que tienen evidentes repercusiones en el ambiente o en los recursos naturales*

Advierte Raúl Brañes que al lado de disposiciones constitucionales que aluden a la protección del ambiente (en su conjunto) se encuentran aquéllas que se refieren a determinadas actividades que pueden generar efectos ambientales, como por ejemplo las actividades industriales.<sup>18</sup> En efecto, existen preceptos constitucionales que no se consideran propiamente dentro de lo ambiental (como objeto de estudio o de regulación), pero que tienen de cualquier modo repercusiones ambientales evidentes, como lo relativo no sólo a las actividades industriales sino también a las comerciales, productivas, deportivas, turísticas, culturales, etcétera. Ya en otras ocasiones hemos hecho hincapié sobre la importancia y utilidad que tiene el incluir semejantes materias o actividades dentro de la cuestión ambiental: como se hizo a propósito en un artículo sobre derecho internacional ambiental.<sup>19</sup> Ahora hacemos lo mismo para conformar esta quinta y última categoría.

Pensamos que todo este conglomerado de disposiciones constitucionales distribuidas en cinco categorías bien puede conformar lo que se denomina régimen constitucional ambiental o régimen ambiental constitucional.

<sup>18</sup> Brañes Ballesteros, Raúl, *op. cit.*, nota 1, pp. 65 y 66.

<sup>19</sup> Véase Nava Escudero, César, “Guía mínima para la enseñanza del derecho internacional ambiental en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXVIII, núm. 113, mayo-agosto de 2005, p. 819.

### III. ANTECEDENTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2001

El tema central que analizamos en este artículo se encuentra en la tercera categoría según la tipificación que hemos intentado en un sentido amplio de la parte ambiental en la Constitución. Se trata de un precepto que se refiere de manera general a los recursos naturales y que constituye la primera de las reformas ambientales que se han hecho a nuestra carta magna en este milenio que comienza: el acceso de los pueblos y comunidades indígenas al uso y disfrute preferente de los recursos naturales consagrado en el artículo 2o., apartado A, fracción VI.

Los comentarios que podamos realizar respecto a este artículo constitucional tienen como base el hecho de que su contenido forma tan solo una parte pequeña de una reforma aún mayor en materia de derechos y cultura indígenas. De aquí que sea necesario repasar los antecedentes más importantes sobre la llamada *reforma indígena* para luego adentrarnos en el significado y alcance del precepto constitucional mencionado. He aquí el preámbulo de la reforma constitucional de 2001.

- 1) El 17 de noviembre de 1983 nace en las montañas del sureste mexicano el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) conformado por un grupo caracterizado por la tradición de las guerrillas latinoamericanas de los setenta, grupo de vanguardia, con ideología marxista-leninista y que lucha por la transformación del mundo a través de la llegada al poder en una dictadura del proletariado.<sup>20</sup> Durante los siguientes diez años, el EZLN se enfrenta al pensamiento indígena produciendo un choque entre dos ideologías: una joven (de finales del siglo XIX, nacimiento del marxismo) y una vieja (de varios siglos atrás, desde la formación de la cultura maya). Este choque entre una vanguardia político-militar y una forma política de resistencia (en colectivo), se traduce para 1993 en un zapatismo que no tiene que ver con el entonces zapatismo de 1983.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Subcomandante Insurgente Marcos, "Unas palabras sobre nuestro pensamiento", *Crónicas intergalácticas: EZLN. Primer Encuentro Intercontinental por la Humanidad y contra el Neoliberalismo*, México, Planeta Tierra, 1996, pp. 65 y 66.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 67 y 68. En este sentido, Vázquez Montalbán señala que en su origen se dio el encuentro de la tradición de la resistencia indígena con la teoría del "foquismo" revolucionario guevarista, superviviente del triunfo sandinista y de la permanencia de la



- 2) El 1o. de enero de 1994, el EZLN irrumpe en el escenario público y al grito de ¡Ya basta! se levanta en armas en contra del gobierno del entonces presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Carlos Salinas de Gortari y toma control de cuatro municipios cercanos a la Selva Lacandona: San Cristóbal de las Casas, Altamirano, Ocosingo y Las Margaritas, en el estado de Chiapas. Tras doce días de enfrentamientos entre el ejército mexicano y el EZLN, y ante la presión nacional e internacional de suspender la contraofensiva militar y encontrar una salida negociada, el presidente Salinas de Gortari declara unilateralmente el cese al fuego.<sup>22</sup> En voz de los propios zapatistas, en 1994 nace el *zapatismo armado* que habría de convertirse en algo nuevo a la hora que se encuentra al llamado *zapatismo civil* en México y el resto del mundo.<sup>23</sup> Desde ese 1o. de enero el discurso zapatista incorpora la variable ambiental (aunque no expresamente en aquella ocasión) referida a los recursos (riquezas) naturales.<sup>24</sup>
- 3) Después de casi dos años de que el EZLN se levantara en armas en contra del gobierno federal,<sup>25</sup> y ya como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Ernesto Zedillo Ponce de León, se firman el 16 de febrero de 1996 los Acuerdos de San Andrés (también conocidos como Acuerdos de San Andrés Larráinzar o Acuerdos de San Andrés Sacamch'en) sobre derechos y cultura indígenas. Los Acuerdos de San Andrés (ASA) —correspondientes a la primera de cinco mesas de diálogo para alcanzar la paz en Chiapas y

Revolución cubana. Véase Vázquez Montalbán, Manuel, *Marcos: el señor de los espejos*, Madrid, Aguilar, 1999, p. 69.

<sup>22</sup> Castells, Manuel, "The Power of Identity", *The Information Age: Economy, Society and Culture*, 2a. ed., Oxford, Inglaterra, Blackwell, vol. II, 2004, p. 76.

<sup>23</sup> Subcomandante insurgente Marcos, *op. cit.*, nota 20, p. 68.

<sup>24</sup> En la Primera Declaración de la Selva Lacandona, en la que se hace manifiesta la declaración de guerra, se giraron órdenes a las fuerzas militares del EZLN para que se suspendiera el saqueo de las riquezas naturales en los lugares controlados por el propio EZLN.

<sup>25</sup> Lo sucedido durante este periodo se encuentra documentado en la gran cantidad de noticias y artículos plasmados en periódicos nacionales que recogieron y analizaron tanto las informaciones gubernamentales como los comunicados del grupo rebelde. Para una mirada rápida de lo acontecido durante esa época desde la óptica de una periodista que recopiló información y vivencias de la realidad dentro y fuera del zapatismo, se recomienda Muñoz Ramírez, Gloria, *EZLN: 20 y 10, el fuego y la palabra*, México, La Jornada–Revista Rebelde, 2005.

materializados en diversos documentos—<sup>26</sup> fueron firmados por las dos partes en conflicto: tanto el EZLN como el gobierno federal. Ahí se plasmó por consenso un marco en el que se habría de establecer el reconocimiento en la Constitución de los derechos de los pueblos indios; tanto sus derechos individuales, de personas, como sus derechos colectivos, de pueblos (no poblados).<sup>27</sup> En términos políticos, la firma de los ASA significó en su momento el resultado de una sola etapa en el largo y esperado proceso de diálogo y negociación entre ambas partes que habría de continuarse. En este sentido se ha señalado lo siguiente:

... los ASA son, por una parte, el producto parcial de una amplia negociación entre el gobierno federal y el EZLN, y por la otra, las directrices a partir de las cuales esas mismas partes deberían continuar negociando a efecto de alcanzar la llamada “paz digna” en Chiapas.<sup>28</sup>

- 4) Meses después, en septiembre de ese mismo año, una de las partes, el EZLN, suspendió la negociación con el gobierno federal al argumentar que el propio gobierno no había cumplido su compromiso de legislar sobre lo ya acordado en San Andrés.<sup>29</sup> Para destrabar el conflicto, la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) —creada en 1995 e integrada por los partidos políticos representados en el Poder Legislativo— elaboró un proyecto de iniciativa de reforma constitucional que trataría de recoger los compromisos adoptados en los Acuerdos de San Andrés. En un procedimiento avalado por las partes en conflicto para llegar a un proyecto final que sería enviado al Congreso de la Unión en caso de que fuera aceptado por las mismas, la Cocopa presentó el 29 de noviembre de 1996 dicha iniciativa a la que se le conoce comúnmente como

<sup>26</sup> Véase para conocer a detalle el contenido de estos documentos: Hernández Navarro, Luis y Vera Herrera, Ramón (comps.), *Acuerdos de San Andrés*, México, Era, 1998, y Cossío Díaz, José Ramón, *Los problemas del derecho indígena en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002.

<sup>27</sup> Hernández Navarro, Luis y Vera Herrera, Ramón, “Al margen y en el centro”, en Hernández Navarro, Luis, y Vera Herrera, Ramón (comps.), *op. cit.*, nota anterior, p. 9.

<sup>28</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 26, p. 46.

<sup>29</sup> Hernández Navarro, Luis, “Constitución y derecho indígena: el alcance de la norma”, *Revista del Senado de la República*, México, vol. 4, núm 11, abril-junio de 1998, p. 141.

la “ley Cocopa” o la “iniciativa de ley de la Cocopa”.<sup>30</sup> Pocos días después, el EZLN aceptaba los términos en lo que se habría redactado jurídicamente la propuesta de la Cocopa pero no así el gobierno federal quien la rechazara en enero de 1997.<sup>31</sup> Durante los años siguientes, se presentaron ante el congreso diversas iniciativas de ley sobre la materia, como la del propio presidente Ernesto Zedillo que fue desde luego rechazada por el EZLN,<sup>32</sup> una del Partido Acción Nacional y otra más del Partido Verde Ecologista de México.

- 5) En su discurso de toma de posesión como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el 1o. de diciembre de 2000, Vicente Fox Quesada señaló:

Hermanos de las comunidades y pueblos indígenas, permítanme dirigirme a ustedes de manera especial:

Como presidente de México asumo responsablemente el compromiso de crear condiciones que hagan posible la participación permanente de todos y cada uno de ustedes, de sus comunidades y pueblos, en la construcción de los marcos legales que garanticen, dentro del Estado nacional, el ejercicio pleno de su autonomía y su libre determinación en la unidad nacional.

¡Nunca más un México sin ustedes!

En México y en Chiapas hay un nuevo amanecer.

En Chiapas, serán las acciones —no las palabras huecas— el eje vertebral de una nueva política federal y presidencial que conduzca a la paz.

Fue mi palabra empeñada enviar al Congreso de la Unión, como iniciativa de Ley, el documento elaborado por la Cocopa que sintetiza el espíritu de los Acuerdos de San Andrés. Y éste será el primer acto de mi gobierno en referencia al Congreso.

<sup>30</sup> Claro está que es necesario advertir que esta propuesta no era en estricto sentido una iniciativa de ley por no ser en ese entonces un proyecto legislativo terminado ni tampoco porque no se trataba de una iniciativa de ley, sino de una iniciativa de reforma constitucional. Véase en este sentido a Rabasa Gamboa, Emilio, “Las falacias sobre la reforma indígena: sus aciertos y desaciertos”, *Derecho y Cultura*, México, vol. 1, núm. 3, primavera-verano de 2001, pp. 66 y 67. Como se verá más adelante, esta situación habría de cambiar desde el momento en que el presidente Fox “haría suya” la propuesta de la Cocopa para enviarla al Congreso de la Unión como iniciativa del Ejecutivo Federal.

<sup>31</sup> Moguel, Julio, “Legislar sobre el tema indígena: ¿callejón sin salida?”, *Revista del Senado de la República*, México, vol. 4, núm 11, abril-junio de 1998, p. 27.

<sup>32</sup> Hernández Navarro, Luis, *op. cit.*, nota 29, p. 141.

Al día siguiente, el 2 de diciembre, el Comité Clandestino Revolucionario Indígena —Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional— emitió un comunicado (firmado por el subcomandante insurgente Marcos) en el que establecía que el EZLN reiteraba su disposición al diálogo y a la negociación pacíficos para llegar al fin de la guerra y construir una paz justa y digna con los pueblos indios de México. En dicho comunicado, el EZLN demandó del nuevo gobierno federal tres señales concretas que acreditaran su disposición al diálogo y a la negociación; entre esas tres señales se encontraba la del cumplimiento de los ASA, en concreto la transformación en ley de la iniciativa elaborada por la Cocopa.<sup>33</sup> Ese mismo día, el EZLN le envió una carta al presidente Vicente Fox demandando el cumplimiento de esas señales para la reanudación del diálogo, aquí la parte relativa al mismo:

... Señor Fox: durante más de seis años su antecesor, Zedillo, fingió voluntad de diálogo y nos hizo la guerra. Escogió el enfrentamiento y perdió. Ahora usted tiene la oportunidad de elegir.

Si elige la vía del diálogo sincero, serio y respetuoso, simplemente demuestre con hechos su disposición. Tenga la seguridad de que tendrá una respuesta positiva de los zapatistas. Así podrá reiniciarse el diálogo y, pronto, empezará a construirse la paz verdadera.

En el comunicado público que le anexamos, el EZLN da a conocer la demanda de una serie de señales mínimas por parte del Ejecutivo federal. Si éstas se dieran, todo estaría listo para volver al diálogo.

Lo que estará en juego no es si nosotros nos oponemos a lo que usted representa y lo que usted significa para nuestro país. En esto no debe haber duda: nosotros somos sus contrarios. Lo que estará en juego es si esta oposición se da por canales civiles y pacíficos, o si debemos continuar alzados en armas y con el rostro cubierto hasta conseguir lo que buscamos, que no es otra cosa, señor Fox, que democracia, libertad y justicia para todos los mexicanos.

<sup>33</sup> Comité Clandestino Revolucionario Indígena, Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, *Comunicado*, México, 2 de diciembre de 2000, <http://www.ezln.org/documentos/2000/20001202c.e-s.htm>. En este comunicado se establece que las otras dos señales serían la liberación de todos los zapatistas presos en cárceles de Chiapas y otros estados y la desmilitarización (retiro y cierre) de 7 de las 259 posiciones del ejército federal en diversos puntos geográficos de Chiapas.

Pocos días después, en cumplimiento a su discurso de toma de protesta, el 5 de diciembre de ese año, el presidente Vicente Fox envía al Senado de la República la ley Cocopa como una iniciativa del Ejecutivo Federal.<sup>34</sup>

- 6) El 25 de abril de 2001, el Senado de la República aprueba un dictamen de ley sobre la iniciativa de ley de la Cocopa enviada por el Ejecutivo Federal y la remite a la Cámara de Diputados. Sólo tres días después, el 28 de ese mismo mes y año, los diputados aprueban el dictamen de ley enviado por el Senado; al día siguiente, el 29 de abril, el EZLN emite un comunicado en el que rechaza dicho dictamen argumentando que traiciona los ASA en lo general y a la iniciativa de ley de la Cocopa en lo particular en puntos sustanciales. Señala el EZLN en ese comunicado lo siguiente:

29 de abril de 2001

Al pueblo de México:

A los pueblos y gobierno del mundo: Hermanos y hermanas:

El EZLN ha tomado conocimiento de la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas recientemente aprobada en el Congreso de la Unión. Esta es nuestra posición:

PRIMERO. La reforma constitucional aprobada en el Congreso de la Unión no responde en absoluto a las demandas de los pueblos indios de México, del Congreso Nacional Indígena, del EZLN, ni de la sociedad civil nacional e internacional que se movilizó en fechas recientes.

...

SEXTO. El EZLN formalmente desconoce esta reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas. No retoma el espíritu de los Acuerdos de San Andrés, no respeta la "Iniciativa de la Ley de la Cocopa", ignora por completo la demanda nacional e internacional de reconocimiento de los derechos y la cultura indígenas, sabotea el incipiente proceso de acercamiento entre el gobierno federal y el EZLN, traiciona las esperanzas de una solución negociada de la guerra en Chiapas, y revela el divorcio total de la clase política respecto de las demandas populares.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Ceceña, Ana Esther, "El reconocimiento de los derechos y cultura indígenas y la incompetencia del sistema político mexicano", *Derechos indígenas y los Acuerdos de San Andrés*, México, s.f., [http://www.ezln.org/-san\\_andres/](http://www.ezln.org/-san_andres/).

<sup>35</sup> Comité Clandestino Revolucionario Indígena, Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, *Comunicado*, México, 29 de abril de 2001, <http://www.ezln.org/documentos/2001/ezln010429b.es.htm>.

A los pocos días, se inicia el proceso de aprobación del dictamen en los congresos estatales y después de algunos meses, el 3 de agosto de 2001, se promulga el decreto por el que se reforman varios artículos de la Constitución. Dicho decreto de reformas constitucionales se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de ese mismo año.

- 7) A raíz de la entrada en vigor de la llamada reforma constitucional indígena de 2001, se promueven controversias constitucionales en su contra ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en las que se argumenta, entre otras, la violación a las normas que rigen el procedimiento de reformas a la Constitución por parte del órgano reformador de la misma.<sup>36</sup> Es hasta los primeros días de septiembre de 2002 que la SCJN falla en contra de las reclamaciones presentadas declarando la improcedencia de más de 320 controversias bajo el argumento de no tener facultad de control sobre los actos del llamado órgano reformador de la Constitución.<sup>37</sup> Fueron ocho los ministros de nuestro máximo tribunal que se declararon incompetentes para revisar el cumplimiento del procedimiento de reforma constitucional sosteniendo además que las controversias constitucionales sólo proceden en contra de actos o disposiciones generales contrarias a la Constitución, es decir, actos propiamente dichos, leyes y reglamentos (federales, locales y municipales) pero no de las reformas o adiciones constitucionales ni del proceso que les dé origen.<sup>38</sup>
- 8) A principios de 2006 —último año de gobierno del presidente Vicente Fox— el diálogo entre el EZLN y el gobierno federal es inexistente, y el conflicto iniciado en 1994 aún no se ha resuelto.

<sup>36</sup> Véase Espinoza Saucedo, Guadalupe, *Los pueblos indignos ante la coyuntura de las controversias constitucionales y posibles escenarios*, México, 14 de mayo de 2002, <http://www.ciepac.org/procesodepaz/contges0502.htm>.

<sup>37</sup> Véase Centro de Derechos Humanos, “Miguel Agustín Pro Juárez”, *Cronología narrativa. Proceso de la Reforma Constitucional en materia indígena*, México, s.f., [http://www.centroprodh.org.mx/especiales/cronologia\\_indigena/CRONOLOGIAINDIGENA.htm](http://www.centroprodh.org.mx/especiales/cronologia_indigena/CRONOLOGIAINDIGENA.htm).

<sup>38</sup> González Galván, Jorge Alberto, “La Corte y los indígenas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXVI, núm. 107, mayo-agosto de 2003, p. 732.

## IV. RECURSOS NATURALES Y PUEBLOS INDIOS

Dos son las interrogantes que nos formulamos en el análisis del contenido de la reforma constitucional de 2001. Primero, si lo plasmado en el texto de la Constitución tiene la misma redacción que la ley Cocopa. Segundo, en caso de que no sea así (y aún siéndolo), cuál es el significado y alcance del precepto constitucional y qué tan alejado o cercano está tanto de la propuesta de la ley Cocopa como del espíritu de lo pactado entre el EZLN y el gobierno federal en los ASA. Nos preguntamos, entonces, ¿qué sucedió para el caso del acceso de las comunidades y pueblos indígenas a los recursos naturales?

*Primero.* Nos interesa esclarecer si lo que está plasmado textualmente en nuestra Constitución respecto al acceso a los recursos naturales por los pueblos y comunidades indígenas corresponde a lo señalado en la iniciativa de ley que mandara el Ejecutivo Federal al Congreso (*i. e.* la ley Cocopa de 1996). Transcribimos ambos textos, comenzando por el vigente precepto constitucional en su artículo 2o., apartado A, fracción VI:

Artículo 2o. ...

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las Leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

Por su lado, la propuesta contenida en la ley Cocopa señala lo siguiente en su artículo 4o., párrafo segundo, fracción V:

Artículo 4o.

...

Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta a la autonomía como parte del Estado mexicano para:

V. Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación.

De la simple lectura de estos párrafos se desprende claramente que la redacción de los textos entre uno y otro es distinta. No hay duda sobre ello. Y no sólo eso, el actual texto constitucional se ubica en el artículo 2o. que contempla dos apartados (cada uno con diversas fracciones) mientras que la ley Cocopa intentaba modificar el artículo 4o. constitucional. Como se verá más adelante, sin embargo, no todo lo redactado en el vigente texto constitucional se separa de la ley Cocopa.

*Segundo.* Debemos señalar que en los encabezados aquí transcritos tanto de la ley Cocopa como del texto constitucional, el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas (y su autonomía) para acceder al uso y disfrute de los recursos naturales está reconocido por el Estado.<sup>39</sup> Si bien el debate que gira en torno a estos dos conceptos —libre determinación y autonomía— es muy amplio y sin embargo no pretendemos de manera alguna agotarlo en este artículo, basta con señalar que ambos textos concibieron la posibilidad de establecer derechos a los pueblos y comunidades indígenas para el uso y disfrute de los recursos naturales. Un segundo punto que tratamos se refiere a la manera en la que los grupos y comunidades indígenas habrán de acceder a los recursos naturales. En efecto, mientras que la ley Cocopa establece textualmente que dicho acceso habría de ser de manera colectiva, el texto constitucional elimina esa posibilidad. Esta situación deriva en lo siguiente: se está ante una negativa al carácter colectivo de acceso que tienen los pueblos y comunidades indígenas y por lo tanto es aceptable argumentar que existe un alejamiento de lo redactado en la ley Cocopa. El que sea o no benéfico para los pueblos y comunidades indígenas (o que en su caso contravenga compromisos internacionales adquiridos por México) para que el acceso sea exclusivamente de manera colectiva podrá ponerse en tela de juicio, pero en definitiva eso no fue lo que recogió la ley Cocopa. Un tercer y último punto —quizá el más importante— radica en el sistema de preferencia que los pueblos y comunidades indígenas tienen sobre el acceso

<sup>39</sup> En este sentido, véase González Galván, Jorge Alberto, “La reforma constitucional en materia indígena”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 7, julio-diciembre de 2002, p. 256.



de uso y disfrute a los recursos naturales, y las obligaciones y/o salvedades que deberán observar dentro de ese orden preferencial conforme lo establece la reforma de 2001. Es precisamente en este punto en el que aquéllos que sostienen que la reforma constitucional se apartó de lo pactado en los ASA y en la ley Cocopa encuentran suficientes argumentos para desvirtuar —al menos en materia de recursos naturales— el vigente texto constitucional. Curiosamente, pensamos que la propia ley Cocopa se apartó, a su vez, de lo pactado en los ASA.

Mientras que los ASA recogen la idea de un sistema preferencial de los pueblos y comunidades indígenas para el acceso a los recursos naturales, la ley Cocopa no establece con claridad dicho sistema. En efecto, lo pactado en los ASA señalaba una propuesta de reforma que incluyera lo siguiente: “En materia de recursos naturales, reglamentar un orden de preferencia que privilegie a las comunidades indígenas en el otorgamiento de concesiones para obtener los beneficios de la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales”.

Pero la ley Cocopa en este punto en particular es omisa. Al mismo tiempo, y de manera poco explicable, la reforma constitucional sí incluyó dicho sistema de preferencia en la ahora vigente fracción VI, apartado A del artículo 2o.

No obstante lo anterior, debemos señalar lo siguiente: así como la ley Cocopa pareciera alejarse de lo pactado en los ASA, la reforma constitucional de 2001 (con todo y que establece un sistema preferencial) también se aleja. Efectivamente, si bien la ley Cocopa no recogió el orden preferencial estipulado en los ASA, aquélla sujetó el acceso de los pueblos indios (de manera colectiva) a los recursos naturales con una sola salvedad: no se podría tener dicho acceso cuando se tratara de recursos cuyo dominio directo correspondiera a la nación; sin embargo, la reforma constitucional, al mismo tiempo de establecer un sistema preferencial determina una serie de obligaciones y salvedades para actualizar dicho orden de preferencia que resulta no sólo en un texto que va más allá de los ASA sino de la propia ley Cocopa. Estas obligaciones o salvedades consagradas en nuestra Constitución son limitantes al acceso del uso y disfrute de los recursos naturales y son las siguientes:

- a) Deberán respetar las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y leyes de la materia.

- b) Deberán respetar los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad.
- c) Deberá tratarse de los lugares que habitan y ocupan las comunidades (y no los pueblos).
- d) No podrán tener dicho acceso cuando se trate de áreas estratégicas
- e) Para estos efectos, las comunidades (y no los pueblos) podrán asociarse en términos de ley.

De esta manera, podemos afirmar lo siguiente: *i*) subyace en la reforma constitucional de 2001 una aberración jurídica ya que por un lado, establece un orden preferencial (lo originalmente pactado en los ASA), pero por el otro, sujeta dicho orden a tales obligaciones y salvedades que desaparece *de facto* toda posibilidad que los pueblos indios tengan tal preferencia; *ii*) la situación anterior se traduce en una tergiversación del espíritu de los ASA cuya intención era verdaderamente privilegiar a los pueblos indios, y *iii*) la ley Cocopa y la reforma constitucional poco o nada tienen entre sí en este punto (y de hecho ambas contrarían lo pactado en los ASA) pues aquella no establece un sistema preferencial de acceso y sin embargo limita el mismo sólo a una salvedad, y ésta sí establece dicho sistema, pero multiplica las limitaciones.

## V. CONCLUSIONES

Si existe en la historia del México contemporáneo tema alguno que haya polarizado la opinión pública de manera tan radical, es sin duda alguna el relativo al levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 1o. de enero de 1994 en contra del gobierno del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari. Hay quienes lo han criticado, descalificado, vilipendiado, ignorado o despreciado; hay quienes por otro lado lo han apoyado, elogiado, aplaudido o endiosado. Existen todo tipo de argumentos y contra-argumentos para ir en su contra o para simpatizar con su causa. Es difícil no tomar postura cuando se discute sobre sus orígenes, su desarrollo, sus métodos de lucha, su historia, su palabra, su rebeldía. Se podrá estar a favor o en contra, pero cualquiera que sea la posición que se adopte, hay un hecho *rotundamente innegable*: la irrupción del EZLN trajo consigo —entre muchas otras cosas más— una de las discusiones jurídicas más trascendentales que haya tenido nuestro

país en los últimos años en materia de derechos y cultura indígenas. Estas discusiones no han estado exentas, por cierto, de incluir ciertos temas ambientales.

Tratándose de la reforma constitucional de 2001, el texto vigente consagró temas relacionados con el acceso “preferencial” al uso y disfrute de los recursos naturales; sin embargo, y al igual que con otros preceptos constitucionales ambientales, la norma constitucional fundamentó su existencia en cuestiones sobre derechos de propiedad y, en todo caso, en obligaciones, salvedades o si se quiere, modalidades a dicho acceso. Lo mismo aconteció con la redacción del texto presentada en la iniciativa de ley de la Cocopa. Ciertamente, la discusión jurídico-ambiental sobre los recursos naturales no excluye la disputa sobre su régimen patrimonial pero debemos insistir en que no debería agotarse en ella. En este sentido, pensamos que la parte ambiental de esta reforma quedó en mucho disecada en una discusión de corte patrimonialista, una vez más, como tradicionalmente se ha hecho en otras ocasiones con temas ambientales en nuestra carta magna. Si bien existe en el texto constitucional una referencia a los derechos que tienen los pueblos y comunidades indígenas sobre conservación y mejoramiento del hábitat de sus tierras (*i. e.* artículo 2o., apartado A, fracción V), es también francamente insuficiente. Estamos conscientes que el debate actual no versa sobre si existe y de qué manera la variable ambiental en la reforma constitucional, en la ley Cocopa o en los ASA, sino en determinar si lo establecido en la ley Cocopa se incorporó a la Constitución. Sin embargo, no dejamos de señalar que tanto la reforma constitucional como la ley Cocopa dejaron de establecer con mayor precisión temas relacionados al ambiente que se discutieron en San Andrés.

Uno de los aspectos centrales para que no se haya reanudado el diálogo entre el EZLN y el gobierno federal, radica en que la reforma constitucional de 2001 no recoge lo establecido en la ley Cocopa. En los textos aquí analizados ha quedado demostrado que así como existen algunas similitudes entre ambos, también hay diferencias que no son sólo de matiz; de hecho, diríamos que la reforma constitucional no sólo se aleja de lo establecido en la ley Cocopa sino que va más allá al establecer un orden preferencial no contemplado por esta y una serie de limitaciones al derecho de los pueblos y comunidades indígenas sobre el acceso al uso y disfrute de los recursos naturales. Debemos insistir en algo: la afirmación

que hacemos en este párrafo nada tiene que ver con el hecho de que la reforma constitucional de 2001 sea “buena” o “mala” para los pueblos indios. Se trata de señalar que, una vez hecho el análisis correspondiente, ni la reforma constitucional ni la ley cocopa se parecen, son diferentes en su redacción, contenido y alcance.

Por todo lo dicho anteriormente, podemos concluir lo siguiente. En primer lugar, la primera reforma constitucional ambiental de este siglo según lo establecido en el artículo 2o., apartado A, fracción VI se enmarca dentro de nuestra tipología como un precepto que se refiere de manera general a los recursos naturales; dicha reforma confirma la aseveración de que nuestro régimen constitucional ambiental continúa siendo fundamentalmente patrimonialista. En segundo lugar, la reforma de 2001 es una reforma que recoge parcialmente lo establecido en la ley Cocopa e incluso va más allá de la misma y de los propios ASA; por tanto, no se debe argumentar, al menos por lo que toca al acceso preferente de los pueblos y comunidades indígenas al uso y disfrute de los recursos naturales, que las demandas de una de las partes —las del EZLN— han sido cumplimentadas. Por último, consideramos que existen los suficientes elementos para creer que el conflicto que se ha originado en Chiapas está muy lejos de resolverse ante la forma en la que fue redactado y redimensionado el texto de la reforma constitucional de 2001.