

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO REFORMA INDÍGENA EN MÉXICO*

I. INTRODUCCIÓN

Hace diez años nadie imaginó que la Constitución llegaría a tener un artículo con la extensión que ahora tiene el artículo 2o. relacionado con los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, hace diez años era difícil pronosticar, con total certidumbre, que un partido político distinto al entonces gobernante ocuparía la Presidencia de la República.

El escenario político de México de finales del siglo XX se vio marcado por la aparición pública del movimiento zapatista indígena en Chiapas. Una variable fundamental que explica los cambios que el México de principios de este nuevo siglo experimenta lo constituye la toma de conciencia social, política y cultural que el zapatismo desencadenó.

Este proceso de reflexión toca sensiblemente el corazón del ser nacional: la democracia. El impulso que consolida un escenario de reforma constitucional en materia indígena se basa en un contexto de construcción de nuestra democracia cultural y el de una presidencia de alternancia en una democracia política.

Hasta ahora estos fenómenos de democracia cultural y política se han desarrollado sin lazos orgánicos sólidos recíprocamente estructurados y eficaces. El diálogo en que dichos fenómenos se funda (y justifica) ha generado escenarios paralelos que ocasionan malentendidos e incomprendimientos.

Los actores principales del diálogo de San Andrés que son los pueblos indígenas catalizados en el EZLN y el gobierno federal, y los actores principales de los diálogos parlamentarios que son los partidos políticos, actúan como si no formaran parte de esta misma obra que todos estamos tratando de consolidar: un México democrático en lo cultural y en lo político.

* Trabajo presentado en la Comisión de Asuntos Indígenas del Senado de la República, el 23 de octubre de 2001.

La iniciativa de reforma constitucional indígena producto de San Andrés no tuvo la recepción esperada, como continuación diálogo, en los espacios parlamentarios federales. “Te oigo, pero no te escucho”, fue la impresión que se tuvo de la visita del EZLN a la Ciudad de México. Aquí se perdió un tiempo valioso para organizar juntos esos lazos de comunicación entre todos los actores y así generar ese estado de ánimo, que ahora se ha dañado, y que es necesario reconstruir, que es la confianza mutua, la buena fe.

El contenido de la reforma que aprobó el Senado en abril pasado y la manera en que los procesos de aprobación por la Cámara de Diputados federal y los congresos locales (y que ha sido publicada en agosto en el *Diario Oficial de la Federación*), no abonaron el camino para recuperar la confianza y así poder retomar el diálogo en San Andrés. Prueba de ello son las acciones de inconstitucionalidad presentada por cientos de comunidades indígenas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el “Interpreta mi silencio” del EZLN.

Lo que se esperaba de los actores del Congreso federal era que mejoraran la iniciativa de reforma constitucional en materia indígena presentada por el Ejecutivo federal en turno por ser, por una parte, no una promesa de campaña, sino porque era una obligación adquirida por el Estado mexicano, y por otra, porque su contenido había sido el producto de un largo, delicado y arduo proceso de intercambio de ideas en Chiapas.

Las mejoras que hizo el Senado han sido ignoradas por sus críticos ante los cambios y omisiones que no toman en cuenta el contenido de la iniciativa ni el espíritu de respeto que la anima.

Veamos cuáles son las mejoras y cuáles son sus críticas en relación con el derecho a no ser discriminado por el origen étnico, el Estado pluricultural de derecho, los sujetos de los derechos, el derecho a la libre determinación, el indigenismo pluricultural.

II. EL DERECHO A NO SER DISCRIMINADO POR EL ORIGEN ÉTNICO

El reconocimiento de este derecho en la adición al artículo 1o. me parece un acierto, dado que motivó su ampliación a la prohibición de cualquier discriminación motivada también en el origen “nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cual-

quier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

Este reconocimiento establece el fundamento constitucional de una ley en contra de la discriminación en México.

III. EL ESTADO PLURICULTURAL DE DERECHO

La confirmación en el artículo 2o. de que la nación mexicana es pluricultural me parece también un acierto, ya que corresponde al verdadero rostro que la historia y nuestro presente constatan. Dicho reconocimiento fundamenta la construcción de un Estado que fue llamado “social” al integrar los derechos de los trabajadores y campesinos, y ahora merece llamarse “pluricultural” al ampliar su protección no sólo para aquellos que son social y económicamente diferentes, sino que también lo son en lo cultural.

Sin embargo, la primera frase (que no constaba en la iniciativa) establece más como advertencia que como constatación que “La Nación Mexicana es única e indivisible”. Me parece que esto obedece quizá al temor infundado de que al confirmar que somos una nación de muchos pueblos el país se puede dividir.

Los pueblos indígenas están planteando el reconocimiento de sus derechos al interior del Estado, es decir, con él y no contra él. Ellos saben, con base en el Convenio 169 de la OIT que sus derechos como pueblos no pueden ser reconocidos fuera del Estado en que viven, es decir, no pueden formar nuevos Estados nacionales, en consecuencia no pueden separarse del Estado mexicano, no pueden dividirlo.

IV. LOS SUJETOS DE LOS DERECHOS

Los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 2o. nos dan elementos de definición de los pueblos indígenas. Retoman la definición de la iniciativa (que consta en el Convenio 169) al dar los elementos históricos de ser poblaciones que sufrieron un proceso de colonización y que conservan sus culturas o parte de ellas. El Senado subsana una omisión al incorporar a esta definición el principio de autoadscripción que consta en el Convenio 169 y que consiste en que es el pueblo indígena mismo el que tiene que decidir quiénes forman parte de su comunidad.

Otro acierto de la reforma es que la iniciativa mencionaba también a las “comunidades indígenas”, pero no las definía. Se establece ahora que: “Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”.

Después de estos elementos de identificación de los pueblos y comunidades indígenas debería iniciarse en el párrafo siguiente con la segunda frase ya que los complementa:

El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

Y la primera frase del párrafo quinto debería ser el párrafo que introduce el apartado A: “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”.

V. EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN

El derecho a la libre determinación es a los pueblos lo que la libertad es a los individuos: su razón de ser y estar sobre la Tierra. Es la facultad de decidir libremente su desarrollo cultural, social, espiritual, económico, jurídico, político. Un individuo con el derecho asegurado por parte del Estado a ejercer su libertad tendrá más posibilidades de ejercer los demás derechos. Igualmente, un pueblo con el derecho garantizado por parte del Estado en que vive para ejercer su libre determinación tendrá más posibilidades de ejercer sus demás derechos. Este reconocimiento se encuentra en el primer párrafo del apartado A del artículo 2o. y los derechos que se decantan se establecen en sus ocho fracciones.

Mencionaré tres de estos derechos que considero fundamentales: el derecho a la autonomía política, a la autonomía jurídica y a la autonomía territorial.

VI. EL DERECHO A LA AUTONOMÍA POLÍTICA

Este derecho se reconoce cuando se establece que podrán:

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, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

Sin embargo, el ámbito espacial de validez, es decir, el ámbito geográfico, físico, territorial, en el que las autoridades ejercerán sus competencias no se menciona. La iniciativa mencionaba el ámbito municipal. De esta manera, los estados de la República se pueden encontrar sin elementos para concretizar en su Constitución y leyes dicho derecho. A esto hay que agregar que la reforma les quitó la posibilidad del reconocer a los pueblos indígenas como entidades de derecho público (como consta en la iniciativa), es decir, como órganos del poder político nacional, para que sólo sean reconocidos como órganos bajo la tutela del Estado, es decir, como “entidades de interés público”.

VII. EL DERECHO A LA AUTONOMÍA JURÍDICA

Este derecho está reconocido cuando se establece que los pueblos indígenas podrán:

Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

Con este reconocimiento condicionado se eliminan los temores de que la jurisdicción indígena pueda ser un espacio donde algunos de sus llamados “usos y costumbres” puedan seguirse reproduciendo violaciones a la dignidad humana de algunos de sus miembros. En este sentido, en “los casos y procedimientos de validación” de sus resoluciones deberá entenderse como la posibilidad que tendría una persona que considere que sus

derechos no fueron respetados para apelar dicha sentencia ante la jurisdicción estatal (la cual tendrá que estar integrada por jueces que “tengan conocimiento de su lengua y cultura”, tal como lo establece la misma reforma tratándose de intérpretes y defensores, y como ya se reconoce para jueces en la Ley de Justicia Indígena del estado de Quintana Roo).

VIII. EL DERECHO A LA AUTONOMÍA TERRITORIAL

Tanto la iniciativa como la reforma hacen mención de las tierras indígenas en cuanto al uso y disfrute de sus recursos naturales, lo cual sería a título colectivo (con base en la iniciativa) y ahora es de manera preferente (con la reforma), salvo los recursos que se consideran estratégicos (algo que aclaró la reforma). Dado que el tipo de propiedad existente en las comunidades indígenas es colectivo, de hecho, cualquier tipo de posesión, uso y disfrute de los recursos naturales pasa por la Asamblea. En todo caso, se tiene que establecer el tipo de protección a las tierras indígenas que por mandato constitucional del artículo 27, fracción VII, tiene que hacerse en la ley reglamentaria correspondiente (que la misma reforma confirma: artículo 2o., apartado A, fracción V), producto de la discusión del tema sobre el Desarrollo acordado en San Andrés. Los otros temas pendientes son “mujeres indígenas” y “democracia y justicia”.

El apartado B del artículo 2o. establece las bases de una política de Estado construida con la participación activa de los pueblos indígenas.

IX. EL INDIGENISMO PLURICULTURAL

El indigenismo monocultural como política de Estado que intentó convertir, asimilar, “mexicanizar”, a los pueblos indígenas se ha abandonado oficialmente. El Estado mexicano, con base en el apartado B del artículo 2o., se obliga a establecer instituciones y políticas públicas relacionadas con los pueblos indígenas solamente con su plena participación en cuanto a su concepción y ejecución:

La Federación, los Estados y los Municipios establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

De esta manera, la política social y cultural del Estado da un giro importante para la (re)construcción de los pueblos indígenas y de la nación mexicana como un mosaico pluricultural cuyo desarrollo y enriquecimiento nos debe enorgullecer a todos. Así, las reformas a las leyes y reglamentos correspondientes y los planes de desarrollo, como por ejemplo el Plan Puebla-Panamá, se deben diseñar y operar con la participación informada de los pueblos indígenas involucrados.

Todos esperamos que para el cumplimiento efectivo de estas obligaciones el Congreso federal y los estados de la federación establezcan en el ejercicio presupuestal próximo las partidas presupuestales que estén a la altura de las necesidades que se tienen que cubrir y así detener el deterioro social y económico de este importante sector de la población mexicana.

La discusión, reconocimiento y aplicación, de los derechos de los pueblos indígenas es un asunto de Estado, nos involucra a todos. La eficacia de este proceso debe estar fundado en la buena fe, tolerancia, responsabilidad e imaginación de los actores sociales, políticos y culturales involucrados. Por ello, considero que el proceso de reforma indígena debe incorporarse a la discusión de la reforma del Estado. La necesidad de una profunda reforma del Estado surgió desde Chiapas, pero su discusión se ha dado de forma paralela a la reforma indígena. Ambos procesos tienen que encontrar sus caminos de encuentro para que el México democrático en lo político, en lo cultural, en lo social y en lo económico, quizá en un nuevo Congreso Constituyente, sea una realidad.