

**Coordinador:**  
**Manuel Calvo García**

# **IDENTIDADES CULTURALES Y DERECHOS HUMANOS**

**INSTITUTO INTERNACIONAL DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA DE OÑATI**

**DYKINSON**

**2002**

Reservados todos los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado —electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.—, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

© Copyright by:  
IISJ  
Manuel Calvo García

Editorial Dykinson, S. L.  
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid  
Apdo. 8269. Tels. 915 44 28 46 - 915 44 28 69  
E-mail: dykinson@telefonica.net  
<http://www.dykinson.es>

I.S.B.N.: 84-8155-971-7  
Depósito Legal: M. 40.282-2002

*Preimpresión e impresión: SAFEKAT, S. L.*  
*Belmonte de Tajo, 55, 3.º A - 28019 Madrid*

## Derechos Indígenas en México

Por

Francisco López Bárcenas

### *Introducción*

Como la mayoría de los Estados latinoamericanos el mexicano es un estado multicultural en donde conviven, además de la población mestiza, al menos 62 pueblos indígenas que en conjunto representan el 10% de la población nacional con 8, 701 688 habitantes repartidos por todo el territorio estatal y que en 803 de los 2,403 municipios en que se divide el país representan al menos el 30% de la población (Instituto Nacional Indigenista, 1993, p. 33). No obstante esa situación durante toda su historia el Estado se había asumido como si su composición fuera monocultural; reconociendo un sólo orden jurídico y diseñando sus instituciones en base a las necesidades de la población mestiza dominante. La negación de la existencia de los pueblos indígenas cerró la puerta a toda posibilidad del ejercicio diferenciado de los derechos humanos reconocidos por el orden internacional.

En el siglo pasado esta situación comenzó a ser cuestionada por los propios pueblos indígenas después de la década de los ochenta, lo que obligó al Estado mexicano a diseñar algunos programas especiales de atención a sus habitantes, pero sin reconocerles derechos específicos. La aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el Estado de Chiapas, al Sur de la república, enarbolando como una de sus reivindicaciones centrales el reconocimiento de los derechos indígenas, colocó a estos dentro de la agenda de los grandes problemas nacionales pendientes de resolver. Un pendiente que aún espera respuesta porque ni la transición política de un régimen de partido único a otro de partido conservador han hecho posible el reconocimiento de los derechos indígenas.

En las siguientes líneas se exponen las diversas formas como el Estado mexicano, desde su formación a la fecha han tratado los dere-

chos indígenas desde el punto de vista de la construcción de su orden jurídico. Se parte de la influencia que el derecho internacional ha tenido en el interno del Estado, después se describen los rasgos históricos del Estado mexicano, para abordar después los puntos centrales del debate actual: los acuerdos del San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena, las propuestas de reforma constitucional derivadas de ellos y la fallida reforma constitucional del año 2001. Esperamos que con ello los lectores, sobre todo los europeos, tengan una visión de conjunto de los reclamos indígenas en México, que en mucho se parecen a los de otros estados latinoamericanos.

### *Tiempos de derechos*

La doctrina liberal que nos heredó la ilustración y el liberalismo francés puso el acento de los sujetos de derecho en los individuos y mas específicamente en las personas. No se concebía que pudieran existir otros sujetos diversos con capacidad para ser titulares de derechos. Asimismo, históricamente se ha aceptado que los derechos fundamentales de todo ser humano son la vida, la igualdad, la libertad y la dignidad y cuando estos se violan quien se ve afectado con ello pierde algo de su integridad como ser humano. Estas ideas se han plasmados en diversos documentos jurídicos de derecho internacional. En la actualidad el más importante de ellos es la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, el cual en su artículo tercero establece que

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona

En ese mismo sentido el artículo séptimo de ella expresa que

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

El problema se presenta a la hora de su observancia ya que las condiciones concretas en que se ejecutan influye en los resultados de ello. La historia ha demostrado que reclamarlos de la misma manera en situaciones sociales distintas produce discriminación, violenta la igualdad y viola los derechos humanos. De ahí que junto a los derechos

humanos individuales se hayan considerado también los de las minorías.

Los derechos de las minorías comenzaron a tener auge a partir de los reclamos de los grupos étnicos que constituían minorías sociales frente a el resto de la población de los estados y por lo mismo no encontraban las condiciones indispensables para hacer valer sus derechos de la misma manera que aquellos que formaban parte de la población dominante. Se inició con diversas resoluciones de la Organización de Naciones Unidas y algunos pactos regionales antes de convertirse en normas de derecho internacional. Pero el paso decisivo se dio con la adopción del *Pacto de derechos civiles y políticos*, aprobado el 16 de diciembre de 1966 y con vigencia a partir del 27 de abril de 1977, en su artículo 27 establece lo siguiente:

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

Aún cuando en esa norma internacional los sujetos titulares de los derechos siguen siendo los individuos y los derechos son individuales, aceptar que el ejercicio de tales derechos se hiciera de manera diferenciada al de la población dominante constituyó un paso importante en la lucha por la vigencia de los derechos humanos.

Pero también los derechos de las minorías en los estados nacionales pronto mostraron su insuficiencia para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales, sobre todo en aquellos casos donde siendo mayoría eran tratadas como minorías por estar sometidas al poder y la voluntad de una minoría social. Fue entonces cuando se dio un salto cualitativo y se empezó a hablar de derechos colectivos, diferentes al de los estados pero también al de los individuos que integran su población. Surgió un nuevo sujeto de derecho: el pueblo indígena.

#### Los derechos de los pueblos indígenas

El 26 de junio de 1957, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas, aprobó el *Convenio 107*, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas tribales y semitribales en los países indepen-

dientes. Este documento jurídico de carácter internacional fue reformado el 7 de junio de 1989, convirtiéndose en el *Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Este documento, en su artículo primero, inciso b, define a los pueblos indígenas de la siguiente manera:

1. El presente Convenio se aplica:
  - a)... a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
2. La conciencia de su identidad indígena o tribal, deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio.
3. La utilización del término «pueblos» en este convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional<sup>1</sup>.

El estado mexicano ratificó el convenio por los medios que la propia Constitución política establece y por tanto es plenamente válido en nuestro país<sup>2</sup>.

### Los derechos indígenas en México

Con la firma del Convenio 169 el gobierno mexicano se comprometió a reformar su orden jurídico, sus instituciones y su relación con los pueblos indígenas para considerarlos sujetos de derechos. Esto era muy importante porque, como es bien sabido el Estado mexicano se construyó bajo la influencia criolla, producto del mestizaje entre la cultura española y las diversas culturas existentes cuando aquellos inva-

<sup>1</sup> Organización Internacional del Trabajo (1996, 5-6).

<sup>2</sup> Más información al respecto puede hallarse en López Bárcenas (1996).



diéron estas tierras con la intención de conquistarlas. El mestizaje se dio, es cierto, pero las culturas indígenas no desaparecieron; solo que después de la independencia de México respecto de la corona española, los mestizos las ignoraron, a pesar que después de 300 años de resistencia seguían conservando sus principales rasgos culturales y ordenando su vida según sus propios valores.

Pero la realidad era mas compleja y el Constituyente no podía eludirla tan fácilmente, pues aparecía por donde menos se le esperaba. En el Acta Constitucional de la República mexicana de 1824 (Sayeg Helú, 1974, 115-123) se estableció como facultad del Congreso de la Unión arreglar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes Estados de la Federación y *tribus de indios*, disposición que se reiteró en el artículo 49, fracción XI, de la primer Constitución Federal de México como país independiente, promulgada el 4 de octubre de 1824 (Sayeg Helú, 1974, 125-162).

Todas las constituciones o proyectos de ellas de esa época, siguieron la misma línea excluyente, situación que se consolidaría en la Constitución Federal de 1857, en la cual privó una visión eminentemente individualista y homogénea (Sayeg Helú, 1974, 607-626). La igualdad de los individuos que se estableció como garantía, no permitió que esta se ejerciera de manera diferente. Los indígenas no existían para ella y si existieran deberían sujetarse a normas inspiradas en valores totalmente ajenos a su cultura.

Así continuamos por muchos años hasta el año de 1992 cuando el gobierno federal —aprovechando la cercanía de los quinientos años de la invasión española al continente americano— promovió una adición al artículo cuarto de la Constitución Federal para reconocer la existencia de pueblos indígenas en su seno y hacer efectivos su derechos. Eso fue lo que se nos dijo, pero en el decreto del 28 de enero de 1992<sup>3</sup> lo que se publicó fue una norma declarativa de la pluriculturalidad de la nación mexicana, misma que obtiene su sustento en la presencia originaria de los pueblos indígenas. El reconocimiento que se hacía en esa norma era como componente de la pluralidad cultural de la nación, y sólo de manera indirecta se podía establecer la consideración de los pueblos indígenas como sujetos de derecho; la propia norma jurídico-constitucional restringía los derechos que se les pudieran reconocer a los pueblos indígenas a los de carácter cultural y sólo

<sup>3</sup> *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de enero de 1992.

aquellos que la ley secundaria eventualmente llegara a establecer. En ella se seguía en la lógica de negar los derechos políticos y económicos, que son los fundamentales para la existencia de los pueblos indígenas, el respeto de sus derechos y la seguridad de su existencia y desarrollo futuro.

Lo mismo que con el artículo cuarto sucede con la fracción séptima, párrafo segundo, del artículo 27 constitucional, reformado por decreto del 6 de enero de 1992, en el cual se establece que «la ley protegerá la integridad de los grupos indígenas»<sup>4</sup>. Esta norma desconocía al sujeto colectivo de derecho establecido en el artículo 4.º de la propia Constitución Federal al mismo tiempo que el presunto derecho reconocido en ella se convertía en simple expectativa que la ley encargada de protegerlo desaparecía pues la Ley Agraria en su artículo 106 prescribe que «las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4.º y el segundo párrafo de la fracción séptima del artículo 27 constitucional»<sup>5</sup>. El absurdo de esta disposición se encuentra en que la Constitución ordena a ella que proteja pero en lugar de hacerlo remite tal obligación a otra norma inexistente.

Después de la reforma constitucional también se reformaron algunas leyes federales y estatales. Entre ellas las que impactan materias de acceso a la justicia penal, sobre derechos agrarios y recursos naturales, culturales y en materia administrativa. En el primer caso se incluyen los Códigos Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la república en materia del Fuero Federal y Federal de Procedimientos Penales. En referencia a derechos sobre recursos naturales se contempla las leyes General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Agraria y sus reglamentos, así como la Forestal. Asimismo, relativos a derechos culturales se incluyen las leyes General de Educación y su reglamento y la Federal de Derechos de Autor. Por último, en materia administrativa se contempla la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Solo que en esta legislación a los pueblos indígenas se les sigue negando el derecho de decidir por ellos mismos su futuro, tratándolos como si no existieran, y cuando se les reconocen algunos derechos se hace desvirtuando su carácter de pueblos, como si fueran minorías a las que hay que ayu-

<sup>4</sup> *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de enero de 1992.

<sup>5</sup> *Ley Agraria*, Anaya editores, México, 1993, p. 43.



dar a que se integren a la «cultura nacional» y por ese camino desaparecerlos.

Además de las insuficiencias de las leyes, ninguna institución de gobierno se reformó para hacer posible su ejercicio, por lo que quedaron en letra muerta. Dos ejemplos: la legislación penal se reformó desde el año de 1985, incorporando el derecho del indígena procesado a contar con traductor, intérprete y a que se tomen en cuenta sus usos y costumbres, pero quince años después no existía institución que prestara esos servicios y los jueces carecían de todo conocimiento sobre los usos y costumbres. En otro sentido, la legislación sobre derechos de autor incorporó, a principios de la década de los noventa el derecho de las comunidades indígenas a registrar sus obras pero en la Dirección General de Derechos de Autor no lo hacen porque no existe una sección para ello.

Las modificaciones legislativas en los Estados comenzaron con la década de los noventa y aumentaron poco después de la adición de primer párrafo al artículo cuarto de la Constitución Federal<sup>6</sup>, para incluir una declaración sobre la existencia de los pueblos indígenas. Hasta 1996, antes de la firma de los *Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena* había doce constituciones estatales modificadas para introducir en ellas derechos para indígenas. Dos de ellas —Oaxaca y Chihuahua— rebasaron lo restringido de las disposiciones de la Constitución Federal; y las diez restantes —Chiapas, Querétaro, Hidalgo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz, Nayarit, Jalisco, Estado de México y Durango— se ciñeron a ella, con las modalidades del caso. Guerrero es un caso atípico pues aunque su Constitución contiene algunas referencias a la materia, las reformas se introdujeron antes que en la Constitución Federal. Lo paradójico del caso es que siendo una de las que iniciaron los cambios en los estados, siga siendo la mas atrasada de todas (López Bárcenas, 1999). Oaxaca, en cambio desarrolló una reforma sin precedentes en todo la república, al grado que además de la Constitución política del Estado se reformaron doce leyes más para incluir derechos indígenas y se aprobó una ley específica en la materia (López Bárcenas, 1998). Pero si ni la Constitución Política ni la legislación federal fueron reconocieron plenamente a los pueblos indígenas como sujetos de derechos, mal lo podían hacer las entidades federativas, pues al estar acotadas por aquellas, ninguna validez tendrían sus disposiciones.

<sup>6</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992.

## La rebelión zapatista y los derechos indígenas

En esa situación nos encontrábamos cuando el primero de enero de 1994, hizo su aparición el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) demandando el reconocimiento de una serie de derechos y la modificación de las políticas de atención para los pueblos y comunidades indígenas de las diversas entidades federativas que constituyen la Nación Mexicana.

En Marzo de 1995 se abrió la negociación entre el EZLN y el Ejecutivo Federal en el marco de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas<sup>7</sup>. En octubre de ese mismo año, el Gobierno y el EZLN llegaron a 57 puntos de consenso sobre derechos y cultura indígenas a través de las distintas mesas de diálogo de San Andrés. Junto con estas mesas de diálogo se convocó al Foro Nacional de Cultura y Derechos Indígenas, que contó con la participación de alrededor de 500 representantes de 35 pueblos indígenas. Este proceso representó un amplio proceso de consulta a los pueblos indígenas, al grado que no es exagerado afirmar que los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena ha sido el documento más consensado de cuantas propuestas de transformación se han realizado en nuestro país.

Paralelamente, el Congreso de la Unión, junto con la Secretaría de Gobernación del Poder Ejecutivo Federal, convocaron el 10 de octubre de 1995 a la Consulta Nacional sobre Derecho y Participación Indígenas. El fin manifiesto de este proceso fue «achicar» las propuestas que se estaban realizando en el diálogo de San Andrés Larráinzar, por eso en la mayoría de los casos solo se invitó a participar a personas afines al gobierno. No obstante eso los resultados obtenidos se acercaban mucho a las propuestas que se estaban realizando en el diálogo de San Andrés.

Los resultados, coincidentes en ambas consultas, sirvieron de base para la firma de los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, mejor conocidos como Acuerdos de San Andrés Larráinzar entre el EZLN y el Ejecutivo, el 16 de Febrero de 1996.

En los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena se sientan las bases para el establecimiento de una nueva relación entre el estado mexicano y los pueblos indígenas, a través de la modificación del marco jurídico, en el cual se debería incorporar a los pueblos indígenas como suje-

<sup>7</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 11 de marzo de 1995.

tos colectivos de derecho y su derecho a la libre determinación expresado en autonomía, el cual permitiría a los pueblos indígenas decidir y ejercer sus formas propias de organización social, política, económica y cultural; aplicar sus sistemas normativos en la resolución de conflictos internos, garantizar el acceso a la jurisdicción del estado tomando en cuenta sus particularidades culturales, reconocer el derecho que tienen los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios, así como el acceso a los recursos naturales en ellos existentes.

Por otro lado, establece el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para que ejerzan una participación directa en la vida política nacional, a través del reconocimiento de sus autoridades tradicionales y sus formas propias de elección; garantiza la difusión, preservación y enriquecimiento de sus conocimientos, lenguas, y demás elementos constitutivos de sus culturas, así como el acceso a una educación bilingüe e intercultural que les permita su desarrollo cultural.

La iniciativa de reforma constitucional fue encomendada por las partes en conflicto a la Comisión de Concordia y Pacificación del Poder Legislativo Federal (COCOPA). El 29 de Noviembre de 1996, la COCOPA presentó una iniciativa de Reforma Constitucional, basada en el Convenio N.º 169 y en el contenido de los Acuerdos de San Andrés. Esta iniciativa fue avalada por el EZLN pero no por el gobierno que, el 20 de diciembre de ese mismo año, presentó lo que llamó varias objeciones que en realidad era una contrapropuesta, misma que iniciado el año de 1997 el EZLN calificó de inaceptable. El ambiente político se enrareció y así se mantuvo durante todo ese año, mientras tanto la represión y el hostigamiento a las regiones indígenas se agudizó hasta terminar con la masacre de Acteal. El dos de febrero de 1998 el gobierno federal «redujo» sus observaciones pero en sustancia mantuvo las mismas objeciones de fondo<sup>8</sup>.

Como no obtuviera consenso para lanzar su propuesta, el 15 de marzo de 1998 unilateralmente presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la constitución en materia de derechos indígenas, que se apartó de lo pactado en San Andrés, contradecía la propuesta de la COCOPA y representó un obstáculo hacia la consecución de la paz.

El Partido Acción Nacional (PAN) también presentó su propia iniciativa de reformas que en lo sustancial coincidía con la presentada por

<sup>8</sup> Para un amplio análisis de las objeciones gubernamentales a la propuesta de reforma de la COCOPA puede consultarse: Gómez M. (2000).

el Presidente de la República, salvo algunas excepciones que a continuación comentamos. Comenzaba señalando que «la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas», pero a diferencia de las otras no identifica a los pueblos indígenas sino se remite a la legislación expresando «que son aquellos reconocidos por la Ley y los tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República y aprobados por el Senado». Con semejante norma, el día que el Estado mexicano decida denunciar el Convenio 169 de la OIT no habrá referencia jurídica alguna para saber quienes son los pueblos indígenas.

Coincidió también con la propuesta gubernamental de reconocer autonomía a las comunidades y no a los pueblos indígenas, restringiéndola, además al ámbito municipal, «en los términos que establezcan los Estados». Con esta propuesta no existía garantía alguna de que los Estados garantizaran el ejercicio de la autonomía de las comunidades indígenas, pues no se les obligaba a legislar sobre ello sino solo se les proponía, sin dar tampoco los principios o lineamientos sobre los cuales se haría.

Un aspecto importante que distinguía a la propuesta panista de las demás fue su idea de reglamentar el ejercicio de la autonomía indígena a través de la elaboración de cartas municipales, las cuales deberían ser aprobadas por las legislaturas de los Estados a que pertenecieran. En tales cartas —se proponía— se debería respetar la unidad nacional, las garantías individuales, los derechos humanos, la dignidad, la integridad y la participación de la mujer en condiciones de equidad, las formas democráticas de acceso al poder y la preservación del entorno ambiental. Cómo si unas cartas pudieran oponerse a la Constitución Federal y ser al mismo tiempo válidas.

Los derechos mínimos que tales cartas deberían garantizar a las comunidades indígenas eran: las normas para decidir su organización social, política y cultural; la facultad de aplicar sus usos y costumbres, en la regulación y solución de conflictos internos, así como las condiciones bajo las cuales sus procedimientos y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado; el procedimiento para elegir a sus autoridades y el reconocimiento de las mismas; las formas para acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales dentro de su ámbito territorial, que respeten los derechos de terceros y dejen a salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la Nación; y, las disposiciones para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimiento y todos los elementos que configuren la identidad de los pueblos indígenas.



La iniciativa presentada por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) seguía la misma lógica que la presentada por el PAN. En principio, proponía modificar más artículos constitucionales que sus pares. Uno de ellos era el artículo tercer referido a la educación pública, para que dentro de ella se promoviera «el conocimiento y la difusión de las culturas indígenas en absoluto respeto a la diversidad cultural», erradicando cualquier forma de discriminación; asimismo se proponía que los pueblos indígenas —solo ellos, excluyendo al resto de la población— contaran «con una educación integral que respete su herencia cultural; amplíe su acceso a la cultura, a la ciencia y tecnología, así como a la educación profesional que aumente sus perspectivas de desarrollo; y a la capacitación y asistencia técnica que mejore sus procesos productivos». Debería también promover «el respeto y conocimiento de la diversidad cultural de la Nación, el respeto a las personas con creencias religiosas distintas, tenderá a erradicar el maltrato y discriminación a la mujer, independientemente de los usos y costumbres de las comunidades. Por último se expresaba que la educación sería bilingüe, impartiendo en español y la lengua que se hable en la comunidad y que las leyes reconocerán el derecho de los pueblos indígenas a participar con las autoridades competentes en la elaboración de los programas educativos específicos que les sean aplicables.

En lo que se refiere al derecho de la libre determinación, se proponía como un derecho que los pueblos pudieran ejercer «en los términos reconocidos en la Constitución», pero en la propuesta no se encuentran por ningún lado.

Se proponía, asimismo, reformar el artículo 27 constitucional para convertir todas sus tierras al régimen comunal para que pudieran acceder de manera colectiva al uso y disfrute de sus recursos naturales. Mas que derecho, el contenido de esta propuesta parecía una obligación para los pueblos indígenas, además de confundir el derecho de acceso colectivo a los recursos naturales, que implicaba decisión colectiva, no colectivizar la forma de ejercer ese derecho.

El 5 de Diciembre de 2000, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que por mas de setenta años gobernó al país perdió la Presidencia de la República, el Presidente del país presentó a la Cámara de Senados de la República la iniciativa de reformas constitucionales elaborada por la COCOPA. El 25 de abril de 2001 esta Cámara aprobó un proyecto de decreto en materia indígena modificando sustancialmente la iniciativa presidencial. De acuerdo con el contenido del dictamen se proponía adicionar un segundo y tercer párrafos al artículo 1.º, se refor-

ma el artículo 2.º, se deroga el párrafo primero del artículo 4.º, se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El dictamen aprobado se envió a la Cámara de Diputados para su discusión y el 28 de abril la Cámara de Diputados lo aprobó en sus términos.

De acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, el dictamen fue turnada de inmediato a las legislaturas de los estados, mismo que fue rechazado en los Congreso de Baja California Sur, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, y Zacatecas; las entidades federativas que concentran el mayor porcentaje de población indígena. El 18 de julio de 2001, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión realizó el cómputo de votos de las legislaturas locales, declaró que la minuta fue aprobada por 16 congresos, que son la mayoría más uno de los que integran la Federación Mexicana y por tanto el proceso de reforma quedaba consumado.

#### La reforma rechazada

El día catorce de agosto del año 2001<sup>9</sup> se publicó el decreto de reforma constitucional por virtud del cual se modificaron varios de los artículos de nuestra Constitución Federal para incluir en ella los derechos de los pueblos indígenas, que unidos a las disposiciones existentes forman la normatividad constitucional en la materia. En la actualidad los artículos constitucionales que hacen referencia a los derechos indígenas son: el artículo 2, que sustituyó al artículo 4 al que hicimos referencia anteriormente, el artículo 18, párrafo sexto, el artículo 27, fracción VII, párrafo segundo y el 115, fracción tercera. Una breve relación del contenido de estas disposiciones se expone enseguida.

El artículo 2 comienza expresando que «la nación mexicana es única e indivisible», lo cual además de falso es prejuicioso. Lo que es único e indivisible es el Estado y colocar esta frase junto a las que hacen referencia a los derechos indígenas da la idea de que con sus demandas estos quisieran separarse del país, cuando lo que proponen es modificar su estructura para que todos podamos vivir mejor. Enseguida de esta expresión se prohíbe toda discriminación entre la cual incluye la que pudiera

<sup>9</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto del 2001.



estar motivada por origen étnico o nacional, entre las que seguramente cabrían los derechos indígenas. En otras palabras, no se comienza reconociendo a los pueblos indígenas y sus derechos sino expresando los límites que podrían tener.

La siguiente materia regulada es la de los sujetos titulares de los derechos, entre los cuales considera a los pueblos indígenas, sus comunidades, los individuos en lo personal y cualquier comunidad que se equipare a las indígenas.

Para definir a los pueblos indígenas se retoma parte de lo que expresa el Convenio 169 de la OIT. De ellos se dice que «son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas»; no se hace referencia a los pueblos que pusieron llegar al país después de la colonización hasta fijarse las fronteras nacionales, como los kikapoo, en el norte del país.

A las comunidades indígenas la describe como «aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de sus usos y costumbres». De este artículo puede decirse que es un error reconocer a los pueblos indígenas y sus comunidades en el mismo rango pues podría dar lugar a que se separaran de los pueblos de los que forman parte o impidieran su reconstitución; lo correcto hubiera sido reconocer al pueblo indígena como el sujeto de derecho frente al estado y a las comunidades como entidades de derecho público, pero formando parte de los pueblos indígenas. Por otro lado, la definición de comunidad puede resultar estrecha pues las hay que no se encuentren asentadas en un solo territorio, como las de los migrantes, pero si formen una unidad social. Otro tanto puede decirse de la exigencia de que reconozcan autoridades propias de acuerdo a sus usos y costumbres, cuando pudo dejarse solo en que reconozcan sus propias autoridades, sin que necesariamente fuera a través de sus usos y costumbres, pues esto puede llevar a petrificar los cambios sociales en las comunidades indígenas.

Además de las comunidades indígenas el artículo dos de la Constitución Federal expresa que «toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos, tal y como establezca la ley». En esta norma no es claro como una comunidad no indígena podrá equipararse a otra que si lo sea si la diferencia entre ambas es la preexistencia de la indígena al Estado, su continuidad histórica y la diferencia cultural. Si hubiera una comunidad con estas características simplemente

se le aplicaría el mismo criterio que a los pueblos y comunidades indígenas y si no los reúne difícilmente se le podrían aplicar.

De las personas indígenas dice que «la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre los pueblos indígenas». Con ella quedan atrás los criterios biológicos, económicos y lingüísticos que afirmaban que era indígena quien tenía sangre indígena, portaba un traje típico o hablaba una lengua indígenas, adoptando el criterio cultural o de autoadscripción: es indígena quien se asume indígena, actúa como tal y existe un pueblo indígena que lo reconoce como tal, con sus derechos y obligaciones.

Después de los sujetos que pueden ser titulares de los derechos indígenas el artículo dos de la Constitución Federal se refiere a los derechos. Entre estos los podemos encontrar de dos tipos: los que podrían ejercer por ellos mismos y los que podrían ejercer en su relación con el resto del Estado y la sociedad. Entre los primeros se encuentran la posibilidad de decidir sus formas específicas de organización social; aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la propia Constitución, respetando las garantías individuales y los derechos humanos; 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; y preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

Mención aparte merece el tratamiento del derecho a la tierra y los recursos naturales, pues se regula en dos disposiciones diferentes y además obedece a la exigencia de los pueblos indígenas de proteger sus territorios y la intención del gobierno de simular que los reconoce sin hacerlo, violentando sus compromisos internacionales. Por reforma del 6 de enero de 1992 la fracción séptima, párrafo segundo, del artículo 27 Constitucional, establece que «la ley protegerá la integridad de los grupos indígenas»<sup>10</sup>. En primer lugar, esta norma desconoce la condición de pueblos a los indígenas reduciéndolos a minorías. Esto que en lenguaje común pudiera parecer una nimiedad para el derecho es muy

<sup>10</sup> *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de enero de 1992.

importante porque a las minorías deben aplicárseles políticas de discriminación positiva para ayudarles a igualarse con el resto de la población, mientras a los pueblos se les debe reconocer tal naturaleza, junto con su derecho a decidir libremente su condición política, económica, política, cultural y social. Estos son principios de derechos reconocidos en el ámbito internacional hace bastante tiempo. Por otro lado, la norma referida remite a la legislación secundaria lo que pudo ser una garantía constitucional y, como se verá al hablar de la legislación agraria, esta expectativa de derechos se desvanece en ella.

Sin tomar en cuenta esta disposición en la reforma del 14 de agosto se incluyó otra norma sobre el tema. La fracción sexta del artículo dos expresa que los pueblos indígenas tienen derecho a «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». Esta disposición hace referencia a un derecho y varias condiciones para su ejercicio. El derecho consiste en la posibilidad de acceder de manera preferente al uso y disfrute de los recursos naturales existentes en los lugares que habitan y ocupan las comunidades. Las condiciones son que lo hagan respetando las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la propia Constitución y en las leyes, los derechos adquiridos por terceros y por integrantes de las comunidades y no acceder a los que correspondan a áreas estratégicas. Para todo esto las comunidades podrán asociarse entre ellas.

En otras palabras, a los pueblos indígenas se les reconoce el derecho a ejercer un derecho ya garantizado en otra norma de la propia Constitución y de acuerdo a los procedimientos ya determinados en otras leyes, es decir, un derecho que se podría ejercer aún sin esta volver a hacer referencia a él. Pero existe otro problema, que es el fondo. La iniciativa de reforma que dio origen a la disposición del artículo 27 que se comenta, proponía reconocer los *territorios* de los pueblos indígenas y la de la actual fracción sexta del artículo dos que los pueblos indígenas pudieran acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales existentes en sus territorios, entendidos en los términos del Convenio 169. Pero en ambos casos la propuesta se desnaturalizó.

Entre los derechos que los pueblos indígenas pueden ejercer en su relación con el resto de la sociedad y los órganos de gobierno están los de elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos; a que en todos los juicios y procedimientos se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, «respetando los preceptos de la Constitución», para lo cual los indígenas tendrán el derecho de contar con intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura; compurgar sus penas —una vez sentenciados— en los centros penitenciarios mas cercanos a sus domicilios, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social y coordinarse y asociarse dentro de los municipios a los que pertenezcan.

Los límites de los contenidos de estas disposiciones presentan otro problema: la Constitución Federal no los reconoce como garantía constitucional, por lo que tanto el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho como los derechos a que se hace referencia tendrán que ser reglamentados en la Constituciones de los Estados de la república para que puedan ejercerse.

Por otro lado la reforma prevé la creación de instituciones en los tres ámbitos de gobierno que se encarguen de garantizar la vigencia de estos derechos y el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas. En ese sentido establece una serie de lineamientos de políticas públicas que los gobiernos deberán tomar en cuenta al elaborar sus programas de trabajo. Entre ellas se cuentan el desarrollo regional, incorporando a las mujeres; incremento de los niveles de escolaridad; acceso a los servicios de salud; al financiamiento público; extensión de la red de comunicación; apoyo a proyectos productivos; protección a migrantes; consulta previa para la elaboración de planes de desarrollo y establecimiento de partidas presupuestales específicas. En estas líneas programáticas se constitucionalizan las actuales políticas asistencialistas en lugar de reconocer derechos a los pueblos indígenas.

Por su parte el artículo 27, fracción séptima mantiene la disposición de que la protegerá las tierras de los grupos indígenas, pero es una norma que prácticamente queda anulada por el contenido del artículo dos de la misma constitución.

Días después de emitido el dictamen por el Senado de la República, el Congreso Nacional Indígenas, diversas organizaciones indígenas y sociales, así como organismos públicos federales y estatales manifestamos nuestra preocupación sobre el dictamen aprobado por el Senado de la República, argumentando que el mismo no correspondía a las demandas de los pueblos indígenas, y no reflejaba la esencia ni el espí-



ritu de los Acuerdos de San Andrés. Específicamente, se resaltaba que en el dictamen no se garantizaba el ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas; no les reconocía personalidad jurídica, necesaria para poder establecer una nueva relación entre estos, la sociedad y el Estado, al mismo tiempo que no reconocía los derechos territoriales, y les negaba el acceso colectivo a los recursos naturales existentes en sus tierras y territorios. Asimismo, se reducían sus derechos puesto que se pretendía incorporar en la Constitución federal, líneas programáticas que técnicamente no deberían aparecer en ella, pues su lugar corresponde a las leyes secundarias y a los planes y programas de desarrollo.

Después de publicada la reforma constitucional más de 300 municipios del país con población indígena interpusieron controversias constitucionales con la finalidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación restablezca el orden constitucional, anule el procedimiento de reforma y se reponga el procedimiento para que los pueblos indígenas sean tomados en cuenta en esta reforma que los afecta directamente. En este sentido corresponde ahora corresponde a nuestro máximo tribunal federal resolver las impugnaciones a la reforma. Si le da la razón a los pueblos indígenas estará abonando no solo por el respeto de los derechos de los pueblos indígenas sino también por la vigencia del Estado de derecho y, lo más importante, ayudando a resolver los orígenes de un conflicto armado que lleva mas de siete años.

### Bibliografías

- GÓMEZ, M. (2000): «Iniciativa presidencial en materia indígena, los desacuerdos con los Acuerdos de san Andrés», en: García Colorado, Gabriel, e Irma Eréndira Sandoval (coordinadores), *Autonomía y derechos de los pueblos indios* [tercera edición], México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones legislativas.
- INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA (1993): *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, México.
- LÓPEZ BÁRCENAS, F. (1996): *El Convenio 169 de la OIT: su validez y problemas de aplicación en nuestro país*, México, Instituto Nacional Indigenista.
- (1998): «Constitución y derechos indígenas en Oaxaca, Cuadernos Agrarios, Núm. 16, México, Nueva época.
- (1999): «La Diversidad mutilada: los derechos indígenas en la legislación de los estados de la Federación Mexicana», en: Gabriel García Colorado,

- El derecho a la identidad cultural*, México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones legislativas.
- NAVARRETE M., T. et al. (1992): *Los derechos humanos al alcance de todos*, [Segunda edición], México, Diana.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1996): *Convenio No. 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989*, Costa Rica, Oficina para América Central y Panamá.
- SAYEG HELÚ, J. (1974): *El Nacimiento de la República Federal Mexicana*, México, SEP-SETENTAS.