

GLOBALIZACIÓN, IDENTIDAD Y DEMOCRACIA

MÉXICO
Y
AMÉRICA
LATINA

Julio Labastida Martín del Campo ■ Antonio Camou (coords.)





siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.

CERRO DEL AGUA 248, DELEGACIÓN COYOACÁN, 04310, MÉXICO, D.F.

portada de maría luisa martínez passarge

primera edición, 2001

© siglo xxi editores, s.a. de c.v.

en coedición con el instituto de investigaciones sociales, unam

isbn 968-23-2300-2

derechos reservados conforme a la ley

impreso y hecho en méxico / printed and made in mexico

LA DIVERSIDAD NEGADA. LOS DERECHOS INDÍGENAS EN LA PROPUESTA GUBERNAMENTAL DE REFORMA CONSTITUCIONAL

FRANCISCO LÓPEZ BÁRCENAS

INTRODUCCIÓN

Cuando de reconocer u otorgar derechos se trata, es una cuestión elemental especificar quién es el titular de ellos y en qué consisten; de otra forma no existe manera de que puedan ejercerse. En este aspecto, la propuesta de reforma constitucional en materia de derechos indígenas del gobierno federal contiene varias contradicciones y ambigüedades que no se pueden dejar pasar como una nimiedad, si en realidad se busca una reforma que atienda de raíz la cuestión indígena. A continuación intentamos un análisis de ella, centrándonos en el sujeto del derecho y los derechos que se pretende reconocer. No ignoramos los problemas que implica el que se haya elaborado de manera unilateral, prescindiendo de la participación del EZLN, así como la gravedad de que su contenido se aleje de lo pactado en San Andrés Larráinzar. Sin embargo, muchos se han ocupado de estos temas; por eso nuestra intención de circunscribirnos únicamente a sus implicaciones jurídicas.

EL SUJETO DE DERECHO

En principio, hay que celebrar que el gobierno haya retirado la objeción que en diciembre de 1996 presentara a la definición del sujeto de derecho, aceptando incorporar expresamente en la Constitución federal lo que desde 1990 aceptó en el plano internacional: que los pueblos indígenas se integran por los descendientes de las poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización o al establecerse las fronteras del Estado nacional y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. De repente alguno de sus asesores descubrió que esta fórmula es buena para identificar a los pueblos indígenas y no causa ningún problema al país, como se afirmó en las primeras objeciones.

Pero este buen comienzo pronto es desnaturalizado, pues el pueblo indígena no aparece por ningún lado como sujeto de derecho, y pasan a ocupar su lugar las comunidades y núcleos de población. En otras palabras, en su iniciativa de reformas el gobierno federal reconoce a los pueblos indígenas como formaciones cul-

turales que dan sustento a la pluriculturalidad de la nación mexicana, pero carentes de todo derecho, incluso el de seguir existiendo como tales.

El asunto es así porque el gobierno federal propone que en la Constitución federal se establezca que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, y “la expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas”. Se reconoce el sujeto pero no su derecho, el cual se hace recaer en una de sus partes que, por muy importante que sea, no puede sustituir al todo. La expresión textual de la proposición gubernamental dice:

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originariamente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras actuales de los Estados Unidos Mexicanos y que cualquiera que sea su situación jurídica conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Con respecto a las demás disposiciones de esta Constitución y a la unidad del Estado mexicano, los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación; la expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas.¹

Para justificar su postura el gobierno federal expresa en la exposición de motivos lo siguiente:

En nuestra Constitución el concepto de “pueblo” tiene un carácter histórico. Se refiere a quienes participaron en los procesos que fundaron a la nación independiente y al Estado mexicano. El pueblo mexicano al que se refiere la Constitución es fuente de soberanía pero no puede utilizarse para definir sujetos específicos de derecho. Para que esos sujetos puedan acogerse a los derechos derivados de la soberanía, requieren de categorías precisas como la nacionalidad y la ciudadanía. En el artículo 4 constitucional, reformado en 1992, el concepto de pueblo indígena comparte el carácter histórico y es fundamento de la definición de México, como una nación pluricultural. Este concepto histórico, que reconoce raíces y procesos, tampoco puede definir sujetos de derechos políticos, económicos, o sociales, mucho menos territoriales. Tales derechos se precisan en las localidades, ejidos, comunidades y, en su caso, municipios, donde hay una clara presencia indígena.

Los conceptos de pueblo y comunidad no tienen un significado unívoco. En esta iniciativa, el pueblo se utiliza para referirse a grupos étnicos con identidades y continuidades culturales que se reconocen en los procesos históricos. Comunidad se refiere a los grupos sociales que pueden identificarse en espacios precisos o instituciones concretas.

El Ejecutivo federal confunde al pueblo mexicano, como elemento del Estado y titular de la soberanía, con el pueblo indígena, siendo que son totalmente diferen-

¹ “Iniciativa presidencial sobre derechos y culturas indígenas”, *El Nacional*, suplemento especial, 16 de marzo de 1998. Todas las referencias a este texto provienen de la misma fuente.

tes. El primero se refiere a los seres humanos a los que, por residir en el territorio donde el Estado ejerce soberanía, se les puede aplicar válidamente el orden jurídico creado por él; asimismo, es el titular de la soberanía, lo que, por lo menos en teoría, les permite a sus miembros participar en decisiones fundamentales, como definir la forma del mismo Estado y su propio funcionamiento.² Con este sentido se usa el término "pueblo" en el artículo 39 de nuestra Carta Magna, el cual prescribe que: "La soberanía nacional reside originaria y esencialmente en el pueblo: Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno."³

El pueblo indígena, en cambio, forma parte del pueblo mexicano, como elemento del Estado, mas con particularidades culturales que lo integran como colectividad y le dan derecho a decidir de manera colectiva la forma de integrarse a la población y de esa manera al Estado. En palabras de Luis Villoro, en principio, un pueblo es una colectividad que

1) participa de una unidad de cultura (lengua, creencias básicas comunes, ciertas instituciones propias, formas de vida compartidas, etc.); 2) se reconoce a sí misma como una unidad, es decir, la mayoría de sus miembros se identifican con esa cultura; 3) comparten un proyecto común, es decir, manifiesta la voluntad de continuar como una unidad y compartir el mismo futuro; 4) está relacionada con un territorio específico.⁴

A eso y no a otra cosa se refiere el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, cuando expresa que es aplicable

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.⁵

Esta disposición, por sí sola, desmiente la pretendida "avanzada" de la propuesta gubernamental. Hay que recordar que este término fue aceptado por las partes

² *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 4a. ed., 1991, pp. 2640-2641.

³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ediciones Botas, 1995, p. 39.

⁴ Luis Villoro, "Los pueblos indios y el derecho a la autonomía", *Nexos*, mayo de 1994, pp. 44-49.

⁵ Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, San José, Organización Internacional del Trabajo, Oficina para América Central y Panamá, 1996, pp. 5-6.

para identificar a los pueblos indígenas y reconocerles sus derechos en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Además, es una fórmula aceptable para identificar a los pueblos indígenas de México.

El gobierno federal se equivoca al afirmar que el pueblo indígena no puede utilizarse para definir sujetos específicos de derechos y que éstos sólo pueden precisarse en las localidades, ejidos, comunidades y municipios. Para esclarecer esto es necesario tener presente que los únicos entes susceptibles de ser titulares de derechos y obligaciones son las personas. Sólo que en derecho a ésta no se la conceptualiza como el individuo humano, pues también existen diversos tipos de personas colectivas, morales o jurídicas. “La persona, a diferencia del hombre, es un conjunto de derechos y obligaciones, o sea de normas jurídicas, que constituyen cierta unidad.”⁶

En nuestro país, entre las personas jurídicas se encuentra el propio Estado, las entidades federativas, los municipios, los núcleos agrarios ejidales y comunales, las organizaciones económicas y sociales creadas conforme a la ley de la materia y las asociaciones religiosas. Pretender que el pueblo indígena no puede ser titular de derechos y obligaciones y que sí lo puede ser la comunidad porque “se refiere a los grupos sociales que pueden identificarse en espacios precisos o instituciones concretas”, es confundir el ser con el deber ser, el mundo de la causalidad con el de la imputación. No es función del derecho decir lo que es sino lo que debe ser, por eso el gobierno no puede exigir que los pueblos indígenas reúnan determinadas características, que él arbitrariamente fija, para reconocerlos como sujetos de derecho. Con esa postura, además de exigir requisitos que no se precisan para otro tipo de sujetos de derechos, asume una posición bastante racista, atentatoria de la pluriculturalidad nacional que se pretende reconocer.

El colmo de esto es que ni siquiera se reconoce a la comunidad indígena como sujeto de derecho público, esto es, como parte de la estructura gubernamental y con competencias específicas, lo que deja a voluntad de las autoridades estatales reconocerles o no tal carácter.

LOS DERECHOS RECONOCIDOS

Congruente con su discurso, en su iniciativa de reforma constitucional el gobierno federal no propone reconocer ningún derecho a los pueblos indígenas de México, sino a las comunidades donde habitan. De lo anterior no queda ninguna duda pues en la propia exposición de motivos expresa:

La iniciativa que someto a consideración de esta soberanía es plenamente congruente con los principios rectores de nuestro orden jurídico, expresados en la Constitución. Preserva

⁶ Carlos Santiago Nino, *Introducción al análisis del derecho*, Barcelona, Ariel, p. 228.

sin ambigüedades la soberanía y la unidad nacionales, en la que creemos todos y también demandan los pueblos indígenas. Refrenda la vigencia de nuestras leyes e instituciones esenciales. Parte del principio jurídico fundamental de la igualdad de todos los mexicanos ante la ley y los órganos jurisdiccionales, y no creación de fueros especiales en privilegio de persona alguna, respetando el principio de que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

El gobierno sigue creando fantasmas y luego se espanta con ellos. Nunca ninguna organización indígena, ni el propio EZLN, ha propuesto violar el orden jurídico mexicano; por el contrario, lo que ambos han buscado es reformarlo para que todos rijamos nuestros actos por él. Hubiera sido bueno que el Ejecutivo federal aclarara a qué se refiere con “principios rectores del orden jurídico” para saber si los derechos indígenas son o no congruentes con él. Como no lo hace, no queda otro camino que acotar lo que queremos: modificar sustancialmente el actual régimen jurídico, reconociendo un sujeto de derecho identificado como pueblo indígena y sus derechos colectivos.

Tampoco hemos estado en contra de la soberanía o unidad nacional, y aunque quisiéramos hacerlo no podríamos, pues por disposición del artículo 39 de la Constitución federal la soberanía recae en todo el pueblo mexicano, y se ejerce por los poderes de la Unión y de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, según expresa el artículo 42 de la Carta Magna. Para atentar contra ella tendríamos que oponernos a dichos poderes, lo que en términos reales es una verdadera locura, sólo digna de ser invocada por un régimen autoritario que en cualquier oposición a su política ve una acción para desintegrar al país. Lo mismo puede decirse de la unidad nacional, que se funda en la voluntad de las entidades federativas de formar parte de la Federación mexicana.

En la exposición de motivos de la iniciativa del gobierno, éste ha dicho que:

La iniciativa propone reconocer y consagrar derechos para la preservación y el libre desarrollo de las culturas indígenas, con el respeto absoluto que merecen. Destaca el apoyo a la educación indígena, con la participación directa de las comunidades, pues la educación es el instrumento más poderoso y eficaz para alcanzar verdaderamente la igualdad. El derecho para que las comunidades decidan por ellas mismas su organización social, con plena libertad en lo que respecta a sus asuntos internos, es reconocido sin más limitación que el respeto a otras formas igualmente libres y legítimas de organización interna en un Estado de Derecho. En la iniciativa se establecen las condiciones para reconocer las tradiciones y costumbres indígenas, y se refuerzan las normas y acciones para garantizar un acceso efectivo a la jurisdicción del Estado, con especial atención al respeto de los derechos humanos y particularmente los de las mujeres.

Dicho por el propio postulante de la reforma, su alcance queda limitado a la preservación del libre desarrollo de las culturas indígenas, a su organización social

interna y al reconocimiento de sus tradiciones, usos y costumbres. Ningún derecho sustancial, como pudieran ser, en principio, el de existir como pueblos, un territorio donde desarrollarse y la preservación de sus instituciones económicas, políticas, sociales y culturales propias.

Fiel a su posición de negar todo derecho a los pueblos indígenas y reconocer algunos a las comunidades donde habitan, el gobierno federal propone que el artículo 4 de la Constitución federal se adicione para "otorgar" los derechos que se señalan a continuación.

Derecho de organización política

Un primer bloque de derechos que se pretende reconocer son los relativos a la conservación de las formas propias de organización de las comunidades indígenas, las que podrán ejercerse por sus propias normas, con el derecho de fortalecerlas. Así las propuestas de adición al artículo 4 constitucional, en sus fracciones I, III, y IV expresan que como ejercicio de la libre determinación de los pueblos, las comunidades indígenas podrán:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural;
- III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno internas de acuerdo con sus normas, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;
- IV. Fortalecer su participación y representación políticas de conformidad con sus tradiciones.

La redacción de estas disposiciones es idéntica a la que propuso la Comisión de Concordia y Pacificación en su proyecto de reforma constitucional, pero su significado es completamente distinto. La diferencia se encuentra en que al cambiar la naturaleza del sujeto de derecho también cambia la de los derechos que le corresponden. No es lo mismo decir que los pueblos indígenas tienen derecho a decidir sus formas internas de convivencia y de organización, que podrán elegir a sus autoridades de acuerdo con sus propias normas y que también pueden fortalecer su participación y representación política, a decir que todo lo anterior lo pueden hacer las comunidades. En el primer caso se busca que los pueblos indígenas fortalezcan su poder local, y en el segundo lo que se logra es fraccionarlos y, políticamente, reducirlos a nada.

Participación política en los municipios

Otro presunto derecho que, se dice, con la propuesta del Ejecutivo podrán ejercer las comunidades indígenas, es el relativo a participar en la organización política de los municipios a los cuales pertenezcan. A ello se refieren las fracciones V, IX y X que se proponen adicionar al artículo 115 de la Constitución federal. La primera de ellas establece que:

v. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes y programas de desarrollo municipal y urbano; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto, y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos deriven, los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local.

En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los de origen federal que se destinen al desarrollo social.

Ninguno de estos tres párrafos establece derecho alguno para las comunidades indígenas sino a los municipios donde éstas se encuentren. El primero de ellos ni siquiera las menciona. El segundo hace referencia a que el municipio dé participación a los núcleos de población que lo componen en los planes de desarrollo municipal y programas que deriven de ellos. El tercero prevé que el municipio establezca mecanismos de participación ciudadana para el desarrollo de las actividades propias de su competencia. Como se ve, ninguna hace referencia a algún derecho de las comunidades.

La fracción IX es la que se refiere a las comunidades indígenas, en los términos siguientes:

ix. En cada municipio, las comunidades indígenas tendrán derecho a asociarse libremente con el fin de coordinar sus acciones para la promoción de su desarrollo económico y social.

En términos del último párrafo de la fracción III de este artículo, los municipios con población mayoritariamente indígena podrán coordinarse y asociarse para promover su desarrollo. Las autoridades competentes transferirán de manera ordenada los recursos que se asignen a estos municipios, para su administración directa por los mismos.

Es aquí donde se otorga a las comunidades indígenas el derecho de asociarse entre ellas. Sin embargo, éste es un derecho aparente o expectativa de derecho porque la propuesta no establece de manera clara que tienen el derecho sino sólo dice que tendrán, o sea que no lo tienen pero lo pueden tener, si las legislaturas de los estados en sus leyes orgánicas municipales lo establecen, porque si no el presunto derecho quedará en mera expectativa. Además, señala que el derecho sólo puede ser para la promoción de su desarrollo económico y social.

En el siguiente párrafo de la misma fracción también se establece que las comunidades indígenas podrán coordinarse y asociarse para promover su desarrollo. Tomando en cuenta que en la propuesta de reformas se especifica que tal coordinación o asociación tendrá que hacerse en los términos de la fracción III del propio artículo 115 constitucional, concluiremos que en el caso de que llegara a legislarse en los estados acerca de estas materias, sólo podrá hacerse para atender problemas de servicios como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y otras que eventualmente determinen.

No se sabe quién hará la transferencia de recursos a las comunidades, pues la expresión "autoridades competentes" no especifica si serán las municipales o estatales y, si éste fuera el caso, si lo hará el Ejecutivo *motu proprio* o lo ordenará el Legislativo en la ley de egresos correspondiente. Queda todavía por saber cómo harán para transferirlos si la comunidad no es sujeto de derecho público y no tiene competencia para ejercer presupuesto público por sí misma. Tal como está, la propuesta abre el camino para que las autoridades sigan manejando el presupuesto de manera discrecional, para entregarlo cuando a ellas convenga y no cuando los pueblos lo necesiten.

Otro tanto sucede con el contenido de la fracción X de la propuesta gubernamental, que expresa:

X. En los municipios con población de mayoría indígena la legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar la participación de las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos, organismos auxiliares e instancias afines.

Las legislaturas de los estados, al aprobar la creación de nuevos municipios, tomarán en cuenta la distribución geográfica de las comunidades indígenas, previa opinión de las poblaciones involucradas.

El problema de esta disposición es que sigue relegando a una legislación secundaria la especificación del derecho que pretende reconocer, y al referirse sólo a las comunidades indígenas no establece mecanismos para que sean los propios pueblos indígenas los que decidan sobre su participación política, la que queda subordinada a lo que los municipios dispongan.

Tampoco sirve de nada el hecho de que las legislaturas, al aprobar nuevos municipios, tomen en cuenta la distribución geográfica de las comunidades indígenas.

Eso no es un derecho de los pueblos indígenas, ni siquiera de sus comunidades, sino una facultad de las legislaturas de los estados que podrán ejercer cuando ellos decidan, no cuando los pueblos indígenas lo pidan, además de que contradice lo pactado por el gobierno federal y el EZLN en San Andrés.

Participación política en la integración de los poderes legislativos

En materia de representación política de los pueblos indígenas en los congresos federal y estatales, se pretende una reforma al artículo 53 y al 116 de la Constitución federal. En el primero se prevé que: "Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en cuenta la ubicación de las comunidades indígenas, con el fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional."

En este mismo sentido, en el segundo se establece que: "Con objeto de garantizar la representación de las comunidades indígenas en las legislaturas de los estados, para la demarcación de los distritos electorales se tomará en consideración la distribución geográfica de dichas comunidades."

Estas propuestas de adiciones a la Constitución federal también son similares a las que redactó la Comisión de Concordia y Pacificación en su proyecto de reformas. Sólo que, como en los casos anteriores, al cambiar al pueblo indígena por las comunidades también se modifica el contenido del derecho sustantivo. No es lo mismo tomar en cuenta la ubicación de las comunidades indígenas a tomar en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas. Aun con esta propuesta los pueblos corren el peligro de seguir fraccionados, pues al integrar los distritos electorales se pueden tomar en cuenta unas comunidades y otras no, aunque todas pertenezcan a un mismo pueblo. Además, en lo referente a la integración del Poder Legislativo federal, el gobierno reduce la participación a los distritos uninominales, dejando fuera a los plurinominales, lo que los pone en desventaja en relación con los partidos políticos.

Impartición de justicia

En materia de impartición de justicia por las propias autoridades indígenas, el gobierno federal propone que las comunidades tengan derecho para:

II. Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidables, en los términos que las leyes señalen, por las autoridades jurisdiccionales del Estado.

Esta disposición parece similar a la de la propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación; sin embargo, ésta decía que los “procedimientos y juicios serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado”, de manera imperativa, y la del gobierno establece que “los procedimientos, juicios y decisiones serán convalidables, en los términos que las leyes señalen”. Parecería que no existe mayor diferencia, pero sí la hay. La convalidación de los juicios y procedimientos, en el primer caso, es una garantía en favor de los miembros de los pueblos indígenas para que lo solicitaran cuando no tuvieran la certeza de que la autoridad había emitido su resolución conforme a derecho y a sus sistemas normativos; no sucede lo mismo con la propuesta del gobierno, que al decir que serán convalidables deja al propio Estado el derecho de establecer los casos en que la convalidación es procedente.

Acceso a la jurisdicción del Estado

Éste es otro caso donde el gobierno federal copió el texto de la Comisión de Concordia y Pacificación para incorporarlo a su propuesta, sólo que lo hizo de manera incorrecta. El mencionado texto dice:

Para garantizar el acceso pleno de los indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren a indígenas se tomarán en cuenta sus prácticas y particularidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Afirmamos que está mal copiado porque el texto de donde se tomó decía que se tomarán en cuenta sus prácticas *jurídicas*, palabra ésta que desapareció del texto del gobierno federal, con lo cual se despoja de todo sentido a la disposición. Una práctica jurídica tiene ese carácter sólo si está regulada por una norma jurídica, pero tal como está el texto de la propuesta gubernamental no se sabe a qué tipo de prácticas se refiere. De buena fe se podría pensar que a todas, ya que es un principio de derecho que donde la ley no distingue el que la aplica no tiene por qué hacerlo; sin embargo, aquí sí es importante restringir las prácticas que se tomarán en cuenta únicamente a las jurídicas; de otra manera no habría forma de que el juez supiera cuáles tomar en cuenta.

La supresión no es una simple omisión, sino reflejo de la postura del gobierno que se niega a reconocer que existan normas jurídicas que no sean producto de algún acto de los órganos del Estado, lo que refleja su anquilosada idea acerca de las normas jurídicas, contraria a los postulados de la moderna ciencia jurídica.

En este rubro, el gobierno también copió el contenido de un párrafo que propone se agregue al artículo 18, el cual establece que: “Los indígenas compurgarán

sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.”

En este caso puede decirse que el gobierno hasta mejoró la redacción de esta propuesta, ya que la de la Comisión de Concordia y Pacificación decía que los indígenas “podrán compurgar”, y la que el gobierno federal presentó en el Senado de la república establece de manera enfática que “compurgarán”. Esto, sin embargo, no representa ningún paso adelante, pues se trata de derechos individuales, no colectivos, de las comunidades, mucho menos de los pueblos indígenas.

Recursos naturales

En el caso de los derechos de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales, el gobierno no sólo niega el derecho a ellos, sino que además lo hace con escasa técnica jurídica. A este respecto propone que la fracción V del artículo 4 constitucional diga: “V. De acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas en el artículo 27 de esta Constitución, acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquéllos cuyo dominio directo corresponda a la Nación.”

Con esta redacción el gobierno desconoce que los acuerdos firmados en San Andrés Larráinzar con el EZLN establecen el derecho de los pueblos indígenas a tener acceso de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, contenido que la Comisión de Concordia y Pacificación recogió de manera correcta en su propuesta.

Pero no sólo eso. Cuando el gobierno expresa que este derecho se ejercerá de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas en la propia Constitución nos está diciendo que esta norma da acceso a un derecho ya garantizado en otra norma; en otras palabras, el derecho a que se hace referencia en esta fracción ya está regulado en otra norma y es ejercitable aun cuando la propuesta de reformas no lo contemple. De lo que se trata no es de modificar ese derecho para ampliarlo, pero el gobierno se niega a hacerlo, a pesar de que ya lo aceptó en el plano internacional, lo que no sólo es una incongruencia sino que además echa por tierra su argumento de que su propuesta está más allá de lo que el derecho internacional establece sobre la materia.

Cultura

La propuesta de reconocimiento de derechos culturales de los pueblos indígenas que elaboró el gobierno federal está contenida en las fracciones VI y VII de su pro-

puesta de adiciones al artículo 4 de la Constitución federal. La primera de ellas estipula que las comunidades indígenas tienen derecho a: "VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad."

En la segunda, en cambio, se alteró para que dijera que las comunidades indígenas tienen derecho a: "VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia establezcan."

La expresión "en los términos que las leyes de la materia establezcan" parecía innecesaria porque la Constitución sólo establece derechos que después reglamentan las leyes. El problema se presenta con la palabra "establezcan", porque si por ello se entiende la actual reglamentación, el derecho se vuelve nulo, ya que, entre otras cosas, la actual ley prescribe que todas las transmisiones se hagan en español, y si fuera necesario hacerlo en otras lenguas, primero deberá ser en español y después traducirlas. Esta situación debe modificarse con la reforma a la Constitución. Esperamos que el gobierno no esté pensando otra cosa.

Desarrollo y educación

En esta materia existen dos párrafos de la misma fracción VII referida a los derechos culturales, como si fuera una especificación de aquéllos. En el primero de ellos se establece que

La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el concurso de las comunidades indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación y combatir toda forma de discriminación.

Este texto fue copiado del de la Comisión de Concordia y Pacificación, modificando donde aquél decía pueblos indígenas, para asentar comunidades indígenas. Así, no serán los pueblos indígenas los que puedan promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Si esta propuesta se aprueba en los términos en que está redactada generará más problemas de los que pretende solucionar, pues tanto el desarrollo sustentable como la educación bilingüe e intercultural rebasan los ámbitos municipales.

El segundo párrafo propuesto expresa: "El Ejecutivo federal, en consulta con las comunidades indígenas, definirá y desarrollará programas educativos de contenido regional en los que se reconocerá la herencia cultural de los pueblos indígenas."

Con esta propuesta el Ejecutivo federal se arroga como su derecho exclusivo de-

finir el contenido de los programas educativos, y sólo concede a las comunidades el de ser consultadas para la incorporación de los contenidos regionales. Con esta propuesta el gobierno dio varios pasos mucho más atrás a las reformas introducidas a la Ley General de Educación cuando el titular de la Secretaría de Educación Pública era el doctor Ernesto Zedillo.

También da marcha atrás con respecto a los contenidos del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en su capítulo relativo a la educación, que fue la base de los Acuerdos de San Andrés. Esto, no está de más decirlo, no representa ningún derecho para la comunidades indígenas.

Específicamente con referencia al desarrollo, la propuesta gubernamental propone agregar un párrafo al artículo 26 para que diga:

La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tome en cuenta a las comunidades y los pueblos indígenas en sus necesidades y particularidades culturales. Asimismo, promoverá la igualdad de oportunidades con el fin de que los pueblos indígenas, a partir de su propio esfuerzo, tengan acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

Esta disposición no representa ningún derecho sino principios cuya observancia no se especifica cómo podrá realizarse. En primer lugar, remite a la legislación secundaria lo que pudiera ser una garantía; en segundo, el eventual derecho que se llegue a establecer consistirá en tomar en cuenta a las comunidades. Por otro lado, expresa que promoverá la igualdad de oportunidades para que los indígenas, por sí solos, puedan tener acceso a la riqueza nacional.

De sobra está decir que mientras el actual modelo económico no se modifique de fondo esto no pasará de meros deseos, buenos para que el gobierno se luzca, mas no para resolver los problemas de los pueblos indígenas.

Migrantes

Con respecto a los derechos de los migrantes, el gobierno propone que se establezca en la Carta Magna el siguiente texto: "El Estado impulsará programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en territorio nacional como en el extranjero; en este último caso conforme a los principios del derecho internacional."

Este texto es similar al propuesto por la Comisión de Concordia y Pacificación, salvo el último párrafo, que fue agregado por el gobierno federal, de manera innecesaria porque no se entiende de qué otra forma pudiera hacerlo sino a través de lo que el derecho internacional disponga. No obstante, como en el caso de los medios de comunicación, con esta expresión el gobierno se evita el compromiso

de promover reformas, acuerdos, tratados y convenios con los gobiernos de otros estados a fin de modificar la actual legislación internacional o impulsar programas para la atención del problema.

Nueva relación entre el estado y los pueblos indígenas

Sobre esta materia el gobierno recoge una propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación que impacta el nivel de gobierno federal y agrega otra para las entidades federativas.

En el primer caso se expresa que:

El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de las comunidades indígenas y su desarrollo integral, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichas comunidades.

Como era de esperarse, el gobierno suprimió la expresión, pueblos indígenas y en su lugar colocó a las comunidades indígenas.

Con respecto a los ámbitos de gobierno estatales propone que:

Las constituciones y leyes de los estados de la República, conforme a sus particulares características, establecerán las disposiciones y modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución otorga a las comunidades indígenas.

Con esta propuesta el gobierno pretende que la vigilancia del real ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas no sea sólo materia federal sino también estatal.

Por último, se propone una fracción más al artículo 73 de la Constitución federal para que éste tenga competencia:

XXVIII. Para expedir las leyes relativas a las responsabilidades del gobierno federal respecto de las comunidades indígenas, y la forma en que éste se coordinará con los gobiernos estatales y municipales, con el objeto de cumplir los fines previstos en la materia en los artículos 4 y 115 de esta Constitución.

En conclusión, lo que el gobierno está proponiendo es un maquillaje legislativo en el cual, bajo el pretexto de reconocer los derechos indígenas, lo que hace es negar la diversidad cultural de nuestro país. Con ello desconoce también el contenido del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, suscrito por el Poder Ejecutivo en el año de 1989 y ratificado por el Senado de la república un

año después, con lo que adquirió rango de “norma suprema” en toda la nación. Más grave todavía, desconoce su palabra empeñada en San Andrés Larráinzar, cancela la vía de negociación como forma de solucionar el conflicto y pone a nuestro país al borde de la guerra.

Ojalá y el “Poder Constituyente Permanente” sea consciente de la gravedad que encierra aprobar una propuesta de este tipo; rectifique y legisle tomando en cuenta las demandas de los pueblos indígenas y de un sector importante de la población nacional e internacional; se ciña a los contenidos del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y tome en cuenta los principios contenidos en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Con ello contribuiría a forjar una verdadera nación pluriétnica y pluricultural y abonaría el camino a la paz.

Muchos mexicanos les agradeceríamos haber estado a la altura de las circunstancias.