

Masiosare, domingo 10 de enero de 1999

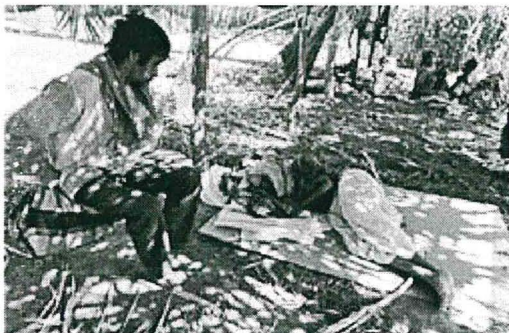
Derechos indígenas

El debate i n t e r m i d i a b l e

Francisco López Bárcenas

Desde la firma entre el EZLN y el gobierno federal de los acuerdos de San Andrés se han elaborado al menos once proyectos de reforma para reconocer en la Constitución las demandas indígenas. No obstante, el debate se centra en las propuestas de la Cocopa - que el movimiento indígena ha hecho suya y el EZLN ha aceptado-, y en la iniciativa enviada por el Presidente de la República al Congreso de la Unión.

El autor, abogado mixteco e integrante del Congreso Nacional Indígena, hace un repaso de ambas propuestas y un recuento de cómo el gobierno ha decidido avanzar por la vía de promover reformas en las constituciones locales, acordes con su iniciativa



La propuesta de la Cocopa

Por acuerdo de las partes, en noviembre de 1996 la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) presentó una propuesta de reforma constitucional con base en los acuerdos de San Andrés Larráinzar.

En tal propuesta se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho y con facultades de libre determinación, expresado en un régimen de autonomía.

Como resultado de ello se admiten una serie de derechos políticos, económicos, culturales; de acceso e impartición de justicia, y de protección a indígenas migrantes.

En materia política se reconoce el derecho a elegir a sus autoridades y formas de gobierno internos, de acuerdo con sus propias normas y con la garantía de la participación de las mujeres en condiciones de equidad; así como el fortalecimiento de su intervención política en los distintos órganos del Estado, en observancia a sus especificidades culturales.

Ese derecho podrá hacerse valer en los ámbitos y niveles necesarios para la existencia de los interesados, lo cual puede abarcar uno o más pueblos indígenas, según las circunstancias particulares y específicas de cada entidad.

Asimismo, se reconoce a las comunidades como sujetos de derecho público y ellas, igual que los municipios con población indígena, tendrán la facultad de asociarse libremente, a fin de coordinar sus acciones.

Se estableció también el compromiso de las autoridades estatales que tuvieran competencia en materia indígena de realizar la transferencia ordenada y paulatina de los recursos económicos a las comunidades y pueblos, con el fin de que sean administrados por ellos mismos, facultándose a los Congresos estatales a determinar las competencias y funciones a transferirles.

En esa línea, se estableció el derecho de remunicipalización, a fin de volver acordes estos órganos de gobierno con la ubicación geográfica y composición cultural de los propios pueblos.

En el ámbito económico, se reconoció el derecho de los pueblos indígenas a acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, incorporando como garantía constitucional su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

En materia de justicia, se establecieron nuevas normas, tanto para la impartición como para el acceso a los órganos estatales.

En el primer caso, por primera vez se reconoció el derecho de los pueblos indígenas a "aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos al interior de sus comunidades, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres".

Por otro lado, para que la justicia ante los órganos estatales pueda ser una realidad, se estableció que "en todos los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a los indígenas, se tomen en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución"; incorporando, además, el derecho de los procesados de contar en todo tiempo con intérpretes o traductores que entiendan sus lengua y cultura.

También se aceptó el derecho de los pueblos indígenas para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que conformen su cultura e identidad.

En materia de comunicación, se reconoció su derecho para adquirir, operar y administrar sus propios medios. Otro tanto se hizo en materia educativa.

Un último derecho contenido en los acuerdos de San Andrés está referido a los indígenas migrantes. Su inclusión establece la obligación del Estado de impulsar programas específicos para su protección, dentro y fuera del territorio nacional.

La iniciativa gubernamental

La propuesta de la Cocopa fue rechazada por el gobierno federal.

Cuando ya era público que el EZLN la había aceptado, el gobierno pidió tiempo para analizarla y luego presentó lo que llamó varias objeciones, que en realidad eran una contrapropuesta de reformas.

El ambiente político se enrareció y así se mantuvo durante todo ese año, mientras la represión y el hostigamiento a los pueblos indígenas se agudizaba, con resultados como el de la masacre en de Acteal.

El 2 de febrero de 1998 el gobierno federal "redujo" sus observaciones, pero en sustancia mantuvo las mismas objeciones de fondo. Y como no obtuvo consenso para sacar adelante su propuesta, el 15 de marzo de 1998 presentó unilateralmente al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Constitución en materia de derechos indígenas que se aparta de lo acordado en San Andrés, contradice la propuesta de la Cocopa y representa un obstáculo para conseguir la paz.

Las diferencias Cocopa-gobierno federal

La primera divergencia se presenta en relación con el titular de los derechos. Si bien la iniciativa presidencial acepta que "la nación mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas", enseguida expresa que éstos tienen derecho a la libre determinación, y la expresión concreta de ella es la autonomía de las comunidades indígenas.



El efecto de esa propuesta sería reconocer que los pueblos indígenas existen, pero no tienen derechos, porque éstos se reconocen sólo a las comunidades en donde se asientan.

Otra discrepancia se refiere al derecho de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales. El gobierno no sólo se niega a reconocer este derecho, sino además lo hace con escasa técnica jurídica, cuando propone que las comunidades indígenas pueden, "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 aquellos cuyo dominio directo corresponda a la nación".

Con semejante redacción, el gobierno desconoce que los acuerdos firmados en San Andrés establecen el derecho de los pueblos indígenas a acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, contenido que la Cocopa recogió de manera correcta.

Además, cuando el gobierno expresa que ese derecho se ejercerá de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas en la propia Constitución, pretende garantizar un derecho ya garantizado, con lo cual -además- violenta lo que ya aceptó al firmar el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Otro tanto sucede con el derecho al acceso a los medios de comunicación, pues el gobierno propone que las comunidades indígenas tengan la facultad de "adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia establezcan".

Esta última expresión es innecesaria, porque es una verdad reconocida que la Constitución sólo establece derechos que después reglamentan las leyes; mas, si por ello se entiende la actual reglamentación, el derecho se vuelve nulo, porque la actual ley, entre otras cosas, prescribe que todas

las transmisiones se hagan en español, y si fuera necesario hacerlo en otras lenguas primero deberán hacerse en castellano y después traducirlas a la lengua indígena correspondiente, si la Secretaría de Gobernación lo autoriza.

En cuanto a desarrollo educativo, la iniciativa presidencial propone que la Constitución exprese que "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 esa propuesta, el Ejecutivo se arroga el derecho exclusivo para definir el contenido general de los programas educativos y sólo concede a las comunidades el ser consultadas para la incorporación de los contenidos regionales, sin garantizar su inclusión.

Con ella, el gobierno dio varios pasos atrás a las reformas introducidas a la Ley General de Educación, cuando el titular de la Secretaría de Educación Pública era el actual Presidente de la República.

En lo que se refiere al acceso de los pueblos indígenas a la riqueza nacional, la iniciativa gubernamental propone agregar un párrafo al artículo 26 constitucional, mediante el cual se asiente que "la legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se consideren 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 contiene ningún derecho, sino principios cuya observación no se especifica cómo podrá realizarse.

En primer lugar, remite a la legislación secundaria lo que debiera ser una garantía; en segundo, el eventual derecho a que establezca 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 acceder a la riqueza nacional, no como parte integrante del Estado nacional.

Del centro a la periferia

Poco tiempo después de que el Presidente de la República presentara su iniciativa, quedó claro que no contaría con el apoyo suficiente para ser aprobada.

Entonces, el gobierno federal cambió de táctica y giró "invitaciones" a los secretarios de gobierno de los estados de la Federación, a fin de que introdujeran en sus constituciones reformas en materia indígena, con el perfil de la iniciativa presidencial.

Con ello buscaban dispersar el movimiento indígena y establecer los límites del reconocimiento de los derechos indígenas en las legislaciones locales, de tal manera que cuando las condiciones permitieran regresar la discusión al Congreso de la Unión, sus alcances estuvieran acotados de antemano por los congresos estatales.

Con ese criterio se han reformado las constituciones de Veracruz, Nayarit, Michoacán y Quintana

Roo, y se han aprobado o modificado leyes sobre derechos indígenas en esta última entidad y Campeche. Asimismo, se encuentran en proceso de discusión iniciativas similares en Veracruz, San Luis Potosí y Chihuahua.

El cerco jurídico también es parte de la guerra del gobierno federal contra los pueblos indígenas para no reconocer sus derechos.

Oaxaca es un caso distinto: ahí las reformas rebasaron la línea del gobierno federal, aunque tampoco satisficieron las demandas indígenas.

Ese panorama no es obstáculo para que los pueblos indígenas de México, con un fuerte apoyo de la sociedad civil nacional e internacional, sigan manteniendo en alto la bandera de la esperanza de un día acceder a un Estado de derecho, democrático y plural.