

Masiosare, domingo 31 de mayo de 1998

LEY DE DERECHOS INDIGENAS EN OAXACA

UNA CASA PARA TODOS

Francisco López Bárcenas/Fotos: Laura Cano*

El autor, abogado mixteco, explica por qué Oaxaca ha sido la entidad con mayores avances jurídicos en el reconocimiento de los derechos indígenas y analiza la nueva iniciativa que sobre el tema se debate en aquella entidad.

Los pueblos indígenas de Oaxaca y las comunidades en que se asientan tienen una larga tradición de lucha y resistencia en defensa de sus derechos, que han sabido combinar para integrarse al estado manteniendo su identidad. Esto se ha visto reflejado en las distintas constituciones que han normado la vida política de Oaxaca, como parte integrante de la federación mexicana.



El proceso ha sido largo y difícil y, seguramente, todavía no se han dado las batallas definitivas, pero lo importante es que avanza.

Hoy, en Oaxaca se discute el futuro de los derechos indígenas, mientras el debate sobre el tema se da en toda la nación y el gobierno federal desconoce los acuerdos de San Andrés, que sobre derechos y cultura indígenas firmó con el EZLN.

Un aliento histórico

El debate tiene raíces profundas. La Ley Orgánica para el Gobierno del Estado, antecesora de su primera Constitución, ya reconocía que Oaxaca se componía "de todos los pueblos y partidos que antes formaban la provincia de ese nombre". La disposición se retomó el 10 de enero de 1825, al promulgarse la primera Constitución Política del estado, la cual estableció que para la administración del mismo se dividía en departamentos, partidos y pueblos; estos últimos serían administrados por ayuntamientos, integrados por alcaldes, regidores y síndicos, siempre que su población llegara a 3 mil "almas" o que sin tenerlas contaran con suficiente ilustración, industria y otras circunstancias particulares que los hicieran merecedores de contar con ese tipo de autoridad.

En alusión directa a los pueblos indígenas y sus comunidades, el artículo 161 del código fundamental del estado establecía: "En los demás pueblos... habrá una municipalidad que se llamará con el nombre conocido de república, la cual tendrá por lo menos un alcalde y un regidor. La ley determinará el número de alcaldes y regidores de que deberán componerse, con proporción al vecindario". De esta forma, el estado de Oaxaca reconocía la organización que desde la época de la Colonia asumieron los pueblos indígenas para resistir la opresión española.

De entonces es también la tendencia a reconocer a las comunidades al mismo tiempo que se les restaban facultades, como bien lo ha estudiado Rodolfo Pastor, para el caso de la región mixteca. Por un lado, se reconocía la existencia de estas formas de organización y, por el otro, se le restaban facultades, relegándolas sólo a la organización de los servicios públicos, como establecer y cuidar de las escuelas primarias, construcción, reparación y limpieza de caminos, puentes, cárceles, terrenos de uso común y de salud pública, entre otros. En el terreno político se les consideraba como auxiliares de las demás autoridades municipales, igual que lo hace hoy la Ley Orgánica Municipal.

La posición de Juárez

La segunda Constitución Política del estado (15 de septiembre de 1857), estatuyó que la división administrativa de Oaxaca se estableciera a través de distritos y municipios. Los pueblos y las repúblicas desaparecieron, pero en cambio se reconoció facultad a los ayuntamientos "para administrar los bienes comunales y las casas de beneficencia de instrucción primaria". La importancia de esta disposición no se nota si se desliga del hecho de que el artículo 27 de la Constitución federal, promulgada el 5 de febrero del mismo año, prohibía a las corporaciones civiles administrar bienes.

Sólo que el gobernador del estado, Benito Juárez, como jurista que era, supo entender el verdadero propósito de esa disposición y buscar la salida adecuada para no violentar los intereses de los pueblos. Por cierto, el 2 de julio de 1848, cuando el Congreso del estado abrió sus sesiones, el indígena zapoteco, portando ya la investidura de gobernador, se dirigió a sus miembros para defender el derecho de los pueblos indígenas para elegir a sus autoridades de acuerdo a su costumbre, la que, afirmaba, "lejos de obstruir, expedita la marcha de la administración de la justicia".

Ojalá y quienes usan a Juárez para fundamentar su oposición al reconocimiento de los derechos indígenas, estudiaran un poco más sus posiciones.

De la revolución a la actualidad

Esta tendencia de reconocer la existencia de los pueblos indígenas y sus derechos, desapareció en el estado después de la Revolución de 1910 y la Constitución federal. La idea de que sus demandas se satisficieran con el reconocimiento de la comunidad agraria y los planes para incorporarlos a la "cultura nacional" también prevaleció en Oaxaca. Así permanecieron hasta los noventa, cuando de manera restringida y a cuentagotas, de acuerdo con la fuerza del movimiento indígena y la voluntad política del gobierno en turno, se comenzó a legislar sobre la materia. Desde entonces se ha caminado poco a poco, hasta llegar a colocarse como el estado con la legislación más avanzada en la materia, aunque sin resolver la totalidad de las demandas indígenas.

La legislación actual

Dispersa en nueve artículos de la Constitución y 13 leyes reglamentarias, la legislación en materia

indígena de Oaxaca puede dividirse en dos grandes bloques: uno referido al reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho y otro a los derechos reconocidos. Este último a su vez puede subdividirse en varios bloques:

Derechos culturales. Incluyen la obligación del estado de establecer normas y procedimientos para proteger el acervo cultural de las etnias, incorporar en la legislación los castigos aplicables a todas aquellas personas que saqueen el acervo cultural del estado, así como impulsar y fortalecer las tradiciones comunitarias y el respeto a sus culturas. Se establece la obligación de las autoridades de fomentar actividades turísticas, vigilando que en su realización se preserve el patrimonio étnico y artesanal de los grupos indígenas, no se deteriore el ambiente, ni se demeriten sus propias riquezas turísticas.

Educación. Se establece que la educación seguirá los principios de la Constitución federal, adaptándolos de manera que respondan a las necesidades estatales; asimismo, se prevé que la educación de los alumnos, para ser integral, comprenderá la enseñanza de la historia, la geografía, la ecología y los valores tradicionales de cada región étnica y de la entidad; fomentar la impartición de conocimientos aplicables a la transformación política, social y económica. También prescribe que en las comunidades bilingües la enseñanza tenderá a conservar el español y las lenguas indígenas, y en las comunidades que no hablen el español, su enseñanza será obligatoria. Este tipo de educación deberá ser impartida preferentemente por los municipios, pudiendo los padres intervenir en su planeación, con el único requisito de ajustarse a los lineamientos de la Secretaría de Educación Pública.

Organización social. Incluye las disposiciones relativas a la conservación de las formas específicas de organización social indígenas, principalmente el tequio. El artículo 16 faculta a las autoridades municipales para preservar el tequio como expresión de solidaridad comunitaria, según los usos de cada región étnica.

Justicia. Se refiere al acceso de los pueblos indígenas a la justicia, en materia penal y agraria. En el primer caso, una norma contempla que la ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas el acceso efectivo a la protección jurídica que el Estado brinda a todos sus habitantes, y otra determina que en los juicios en que un indígena sea parte, las autoridades se asegurarán que de preferencia los procuradores de justicia y los jueces sean hablantes de la lengua nativa o, en su defecto, cuenten con un traductor bilingüe. También, que se tomarán en consideración dentro del marco de la ley vigente su condición, prácticas y costumbres, durante el proceso y al dictar sentencia.

Respecto a la justicia agraria, el artículo 16 de la Constitución determina que en los conflictos de límites de bienes comunales o municipales, el estado promoverá la conciliación y concertación, con la participación de las autoridades tradicionales. Para operativizar esta disposición, un artículo de la propia Constitución prevé la organización de una Junta de Conciliación Agraria, con funciones exclusivamente conciliatorias, que obrará como amigable componedora y, en sus laudos, respetará estrictamente las disposiciones federales sobre la materia.

Derechos políticos. Una disposición relativa a esta materia expresa que la ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas que hasta ahora han utilizado las comunidades para la elección de sus ayuntamientos; mientras otra expresa que los concejales electos por el sistema de usos y costumbres tomarán posesión del cargo en la fecha que lo hagan todos los demás, pero lo desempeñarán durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, sin exceder tres años.

La nueva iniciativa

El Ejecutivo estatal ha enviado a la Cámara de Diputados un proyecto de reformas constitucionales para consolidar el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, acompañada de su respectiva ley reglamentaria. El contenido del primero puede dividirse, para su análisis, en dos partes: las reformas de fondo y las de forma, que pretenden sólo adecuar el lenguaje de las disposiciones existentes.

Entre las primeras se encuentran las que modifican el artículo 16, para reconocer a los pueblos indígenas y las comunidades en donde se asientan como sujetos de derecho con personalidad jurídica de derecho público; la elevación a rango de garantía constitucional del ejercicio de su derecho a la libre determinación, que se concretiza en la autonomía, como integrantes del estado y de acuerdo al orden jurídico del mismo.

Una disposición importante es la que propone se reconozca validez a los sistemas normativos de los pueblos y las comunidades indígenas y jurisdicción a sus autoridades tradicionales, enviando a la ley reglamentaria el establecimiento de directrices y formalidades para que sus resoluciones sean homologadas o convalidadas, cuando así proceda.

Otro derecho que se propone reconocer a los pueblos indígenas es el referido al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios. Es de entenderse que este derecho sólo podrá ejercerse siempre que los recursos no sean de los que pertenecen de manera exclusiva a la nación y su reglamentación no esté reservada a la federación.

Una modificación importante es la que se propone para el artículo 12, referida al tequio, hasta ahora regulado de manera ambigua "como expresión de solidaridad comunitaria". Con la reforma se busca que la ley determine los casos en que el tequio sea considerado como pago de contribuciones, así como las autoridades que resolverán las controversias que se presenten, y los procedimientos para hacerlo.

Algunos otros derechos están referidos al castigo de la discriminación social, el saqueo cultural de los pueblos indígenas y sus comunidades, los desplazamientos forzosos y el establecimiento de procedimientos para la prestación de un servicio eficaz de registro civil.

En la propuesta hay una disposición cuyo fin no queda claro: "Los derechos sociales reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas se ejercerán exclusivamente y en forma directa por los interesados y sus autoridades, quedando prohibida la participación de gestores o intermediarios" (artículo 16).

Esta propuesta de reforma causa preocupación porque parece ir dirigida en contra de las organizaciones políticas que los pueblos y comunidades han construido para lograr sus reivindicaciones más allá del ámbito local. De aprobarse tal disposición, ninguna de las organizaciones podría seguir gestionando las demandas y servicios de los pueblos.

Pero la propuesta también tiene implicaciones jurídicas. La representación y la gestión son derechos que tienen todas las personas para el ejercicio de sus derechos. Si la Constitución va a reconocer el carácter de personas a los pueblos indígenas y las comunidades en donde se asientan, no puede restringirles el derecho que le reconoce a otras. Igualmente, la restricción de este derecho conlleva

implicaciones prácticas perjudiciales, pues si las autoridades se encuentran en determinado lugar y necesitan realizar actos en otro, no podrán llevarlos a cabo, con la consecuente pérdida de sus derechos.

Tampoco podemos echar las campanas al vuelo ni conformarnos con los logros en los estados, ya que cualquier propuesta, por muy avanzada que sea, siempre estará acotada por lo que disponga la Constitución federal. Es fundamental, entonces, insistir en la reforma de nuestra Carta Magna.

Estos y otros temas de interés que pueden causar polémica requieren discutirse en los pueblos y las comunidades indígenas antes que en el Congreso del estado. Con ello estarían en posibilidad de opinar en algo que definirá su futuro. Lo anterior no implica cuestionar la calidad de la propuesta, sino aplicar métodos democráticos de participación política. Si de construir una casa para todos se trata, todos tenemos derecho a opinar sobre el modelo. A los ingenieros y albañiles les corresponderá únicamente darle forma.

*Francisco López Bárcenas es mixteco, abogado e integrante del Congreso Nacional Indígena./font>