



# Sobre la naturaleza del derecho indígena: reconocimientos constitucional y legales

MARÍA MAGDALENA GÓMEZ RIVERA

Intentaré organizar mis reflexiones partiendo de una somera revisión histórica de las principales tendencias y etapas que pueden observarse, en el caso mexicano, respecto a la juridicidad de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, enfatizando la naturaleza colectiva del derecho indígena y sus principales expresiones. En particular me interesa reconstruir tanto el proceso de reforma al artículo 4º constitucional en su párrafo primero, como el significado de la ratificación, por parte del Estado mexicano, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Por último, presentaré un inventario de problemas jurídicos y políticos implícitos en la reglamentación, aún pendiente, del marco jurídico vigente relativo a los pueblos indígenas.

## Los pueblos indígenas ante el derecho

En un breve panorama encontramos que a partir del momento de la invasión española los pueblos in-

dígenas han vivido en permanente estado de violación a sus derechos. A medida que avanzaba la sociedad colonial, los pobladores originales de lo que hoy llamamos México, sufrían una creciente disminución de su normatividad como pueblos. Al ser incorporados violentamente a una nueva organización social les fue expropiado su territorio, sus recursos naturales, su organización político-administrativa, su sistema de creencias. Sobre los restos de lo que fuera su civilización, se construyeron formas de dominación que los subordinaban y exproliaban. Cobró así carta de legitimidad un régimen que se sustentó en la violación a los derechos individuales y colectivos de estos pueblos, hoy comúnmente conocidos como indígenas.

La ruptura del régimen colonial y la emergencia del llamado orden jurídico nacional dio paso al propósito liberal de formar una nación homogénea y un Estado unitario, con demarcaciones territoriales y administrativas frecuentemente sobrepuestas a unas sociedades que habían logrado mantener su

carácter plural, frente a la política y el derecho coloniales. Si partimos de la noción clásica del Estado-nación y de su correspondiente orden constitucional, encontramos que éste se estructuró en torno al principio de igualdad jurídica que ignora el reconocimiento de lo diverso. Al negarse el derecho a la diferencia se implantó una cultura jurídica constitucional con pretensiones de homogeneidad. Hasta la década pasada, la legislación mexicana reflejaba el principio de igualdad jurídica contenido en la Constitución general. De esta manera, cuando los indígenas entraban en contacto con las leyes nacionales podía observarse la rotunda contradicción entre sus valores, su cultura y los que buscaba proteger dicho orden jurídico: si se trata de asuntos de tierras, los pueblos indígenas se han visto sometidos a arbitrarias demarcaciones de sus límites territoriales, a despojos que han provocado la desarticulación de sus estructuras tradicionales. Recordemos que la tierra es el espacio que alberga sus creencias, costumbres y tradiciones, es el sustento de su visión del mundo, es, en suma, el asiento fundamental de su cultura.

En los conflictos de orden penal hasta fechas muy recientes se les procesaba en un idioma que no entienden y sobre hechos que en su comunidad suelen tener otra valoración. Actualmente se cuenta con nuevos elementos procesales, como la posibilidad del traductor o del peritaje cultural, sin embargo, aún no se aplica suficientemente en la práctica judicial. En términos generales encontramos que, en el caso de los procesados indígenas, desde el inicio de los juicios se marca la distancia entre la verdad real y la verdad legal. Cuando hablamos de verdad real nos estamos refiriendo al escenario étnico y social donde se desarrollaron los

\* Dirección de Procuración de Justicia del Instituto Nacional Indigenista.

hechos que son materia del litigio, a las redes de poder local que frecuentemente influyen en la comisión de delitos y, en general, a todo el universo de valores culturales propios de los pueblos indígenas. La verdad judicial, en cambio, es la que se construye al margen de aquella o aun en ocasiones en su contra. Conforme el indígena se aleja físicamente de su comunidad, lo hace también de la posibilidad de ser juzgado con objetividad. En primer lugar, va al encuentro de un mundo que utiliza un lenguaje que él ignora, que aplica una ley que él desconoce, que juzga sobre unos hechos que sucedieron en un lugar y en un contexto étnico que la autoridad judicial no conoce, ni le interesa investigar (Gómez, 1987; 1990a; 1990b; 1990c).

Hemos observado que tratándose del derecho positivo, en nuestro país los indígenas entran en contacto con la llamada legalidad en momentos de violación y conflicto, escasa o nula experiencia han tenido sobre un ámbito donde se aplique la ley para respetar sus derechos, incluso si nos referimos únicamente a los derechos que tienen como cualquier ciudadano, a los de “los iguales”.

A esta propuesta jurídico constitucional correspondió una política del Estado basada en la promoción de la integración o asimilación. Promover la sustitución de los rasgos culturales básicos de los pueblos indígenas por aquellos considerados “nacionales”, fue el ideal indigenista en los años cincuenta, mismo que se prolongó con matices y variantes durante casi dos décadas y que se caracterizó por un paternalismo ofensivo, justificado por el propósito de redimir al indígena, de “civilizarlo”.

La historia da cuenta de numerosas rebeliones y de fenómenos de resistencia que han mostrado el rechazo a esta política y a este de-

recho, provocando diversas formas de etnocidio al atentar contra la existencia misma de estas colectividades sociales. Si hoy subsisten estos pueblos es gracias a la fuerza de las civilizaciones originarias, capaces de persistir ante el avasallamiento e imposición de una cultura y un Estado con pretensión de unicidad y de igualdad jurídica.

### **El derecho de los pueblos indígenas**

Este somero repaso histórico nos permite explicar la naturaleza colectiva de los derechos de esos pueblos, dimensión que no puede incluirse en los derechos individuales clásicos. A estas alturas podemos preguntarnos ¿por qué hablar de derechos individuales y distinguirlos así de los derechos colectivos?, ¿no bastan los primeros, universales, para incluir a los segundos? Sigamos cuestionando. Existiendo hoy en día consenso sobre los derechos humanos universales ¿se presenta la misma situación en torno al llamado derecho colectivo, al derecho indígena?

Como sabemos, la concepción clásica de los derechos humanos define como destinatario o destinataria común a la persona. Así lo podemos constatar en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, en los pactos internacionales de derechos civiles y políticos y en el de los derechos económicos y sociales. Situación que se refleja de manera similar en la *Declaración Americana* y en el *Pacto de San José*. Hay así derechos humanos básicos para toda persona independientemente de su género, raza, lengua o religión. Son derechos universales, derechos iguales. Esta concepción ha sido ampliada del plano de los derechos civiles y políticos al de los económicos y sociales, es decir, al del contexto

necesario para que se respeten y ejerzan los derechos inherentes a todo ser humano.

El panorama sobre la situación de los pueblos indígenas en nuestro país es muy compleja, encontramos que sólo la dimensión de violación a sus derechos individuales podría ocuparnos y preocuparnos. Al realizar un obligado repaso a los indicadores sociales de la pobreza, encontramos que su asiento principal estaría localizado en las regiones indígenas. El analfabetismo, la mortalidad infantil, la desnutrición y la morbilidad asociada y, en general, la baja esperanza de vida, llegan a duplicar sus índices respecto al promedio. Por otra parte el fenómeno de la discriminación y las condiciones de acceso a la justicia son con mucha frecuencia factores de abierta violación.

Ante esta situación respecto a los derechos individuales, abordaremos enseguida la dimensión colectiva. Es decir, la que se refiere a aquellos derechos cuyo reconocimiento y ejercicio es necesario para garantizar la existencia misma de los pueblos indígenas. Entre ellos, el territorio es el fundamental, entendido éste como el espacio donde los pueblos ejercen control político y pueden decidir de acuerdo a su cultura. Es decir, existe un reclamo de jurisdicción que hasta ahora los Estados nacionales, tanto en México como en general en América Latina, han negado bajo el argumento de que dicho reclamo atenta contra su integridad y soberanía. Por ello, se ha insistido en reducir o en circunscribir este derecho al derecho al uso de la tierra como espacio productivo, cuya explotación puede realizarse individual o colectivamente, siempre en el marco del derecho privado por antonomasia, el de propiedad. Se puede aceptar la posibilidad de luchar por tener más o menos ex-

tensión de tierra, pero no se acepta que un pueblo tenga autoridad y capacidad de decisión.

Es a partir del derecho territorial que un pueblo puede ejercer el derecho a practicar su propia cultura, dentro del cual se encuentra el derecho a hablar solamente su idioma, si así lo decide. Ligado a este derecho se encuentra la posibilidad de mantener y desarrollar sus propias expresiones artísticas, creencias, cosmovisión, su historia misma, su versión de la historia. A través de las lenguas se expresa un sistema de conocimientos propios sobre la naturaleza, sobre el uso adecuado de la tierra. Sin embargo, hemos de anotar que también en este terreno el etnocidio se ha reflejado; numerosas lenguas han desaparecido o están en vías de extinción ante una política que ha impulsado el uso extensivo del español como lengua dominante.

Otro aspecto fundamental de los derechos colectivos de los pueblos indígenas es el relativo al ejercicio de formas propias de organización social. Estos pueblos, tienen normatividad propia, formas internas de control social, sistema de cargos, mecanismos y procedimientos que en conjunto les han permitido mantener con mayor o menor fuerza la vida comunitaria.

Es importante introducir la consideración de que, si bien hay pueblos indígenas que subsisten, muchos de ellos han desaparecido ante el despojo de sus territorios. De la misma manera, hablamos de que existen formas de organización social propias, sin que ello signifique afirmar que no han sufrido cambios profundos o que no expresan contradicciones en donde, en ocasiones, no se respetan los derechos humanos fundamentales. Por tanto, no estamos sugiriendo que los pueblos indígenas son un espacio social ideal y romántico donde todo funciona coherente-

mente, donde se respetan y aplican los mismos valores comunitarios originales y que todos sus miembros los acatan convencidos. Si así fuera, bien podríamos preguntarnos sobre el sentido de reivindicar la necesidad de una propuesta jurídica constitucional que les reconozca derechos colectivos si, al fin y al cabo, sobreviven bien al margen de la legalidad.

### **Hacia el reconocimiento del derecho indígena**

En la última década se ha desarrollado un proceso de juridicidad que pretende responder las demandas históricas de los pueblos indígenas. Muestra de ello es la formación, en 1982, del grupo de trabajo sobre poblaciones indígenas en el seno de la Organización de las Naciones Unidas y la creación, en el mismo ámbito, del Fondo de Contribuciones Voluntarias para las Poblaciones Indígenas, destinado a facilitar la participación de representantes de organizaciones indígenas en las deliberaciones del mencionado grupo de trabajo. Por otra parte, la aprobación en 1989 del *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, dentro de la Organización Internacional del Trabajo; y el proyecto de *Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas*, a discutirse próximamente en la Organización de las Naciones Unidas. Asimismo, en América Latina se han realizado sucesivas reformas constitucionales y legales, para reconocer directa o indirectamente que sus naciones son pluriétnicas y para esbozar, en algunos casos, un principio de reconocimiento explícito a los derechos territoriales, en otros casos, a los derechos específicos inherentes al ejercicio de la cultura, o bien la modificación de normas

procesales que faciliten el acceso de los indígenas a la justicia.

En nuestro caso, para 1989 el Estado mexicano había dejado de ser la vanguardia indigenista en América Latina. Era el único país de este continente con población indígena de consideración, sin expresiones jurídicas de reconocimiento explícito a su conformación pluriétnica y pluricultural. Esto se hizo evidente en los días de la preparación y espera del famoso "quinto centenario". También eran los días de la caída del Muro de Berlín, la ruptura de paradigmas y la emergencia del fenómeno étnico que muchos creían enterrado, suprimido. Hasta ese momento, si algo se podía considerar legislación indigenista específica, era la ley de creación del Instituto Nacional Indigenista (INI) de 1948.

En un sistema presidencialista en la práctica, y federal y republicano según la Constitución, se requirió de la expresión de voluntad del titular del Ejecutivo –el 7 de abril de 1989– para iniciar un proceso que culminó casi tres años después con la inclusión de los pueblos indígenas en la *Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos*, formalizada el 28 de enero de 1992 (Gómez, 1992).

La experiencia de la reforma constitucional ha sido analizada por diversos sectores, no pretendo reconstruirla en este momento, simplemente señalaré algunos elementos.

1. La reforma se procesó y dirigió desde el Instituto Nacional Indigenista, a través de la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas. De ahí salió la propuesta de adición de un primer párrafo al artículo 4°.

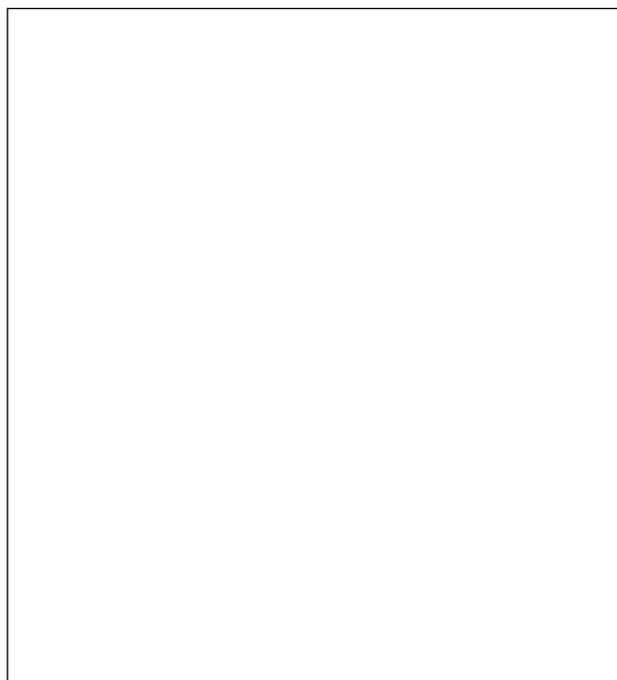
2. La consulta a diversos sectores de profesionales y a grupos de indígenas en torno a la propuesta gubernamental se realizó sin la participación directa de las

organizaciones indígenas más representativas, las cuales expresaron su distancia respecto a este proceso, incluso alguna de ellas hizo llegar a la Cámara de Diputados una propuesta alternativa a la del INI, que finalmente presentó el titular del Ejecutivo.<sup>1</sup> Lo que interesa destacar es que la consulta versó, en el caso de los colegios de antropólogos, sobre la posibilidad, amplia o restringida, del reconocimiento a los pueblos indígenas, el sustento histórico de la misma y, a los destinatarios de la posible reforma se les presentó la propuesta ya elaborada. No fueron objeto de consulta las agrupaciones de abogados, los magistrados, jueces, agentes de ministerio público, por ejemplo. En conclusión: no se realizó discusión jurídica y constitucional pública y amplia, ni para la elaboración de la iniciativa, ni en la fase de discusión en las Cámaras. Este hecho reflejó el escaso interés sobre el tema que, a lo largo de la historia constitucional, han mostrado los profesionales del Derecho educados en la tradición positivista, en la adhesión irrestricta al orden jurídico constitu-

cional homogéneo y en el apego a los principios de igualdad jurídica y de generalidad de la ley. En síntesis, podemos señalar que la discusión sobre el artículo 4º constitucional fue esencialmente ideológica y muy marginal.

3. La adición al artículo 4º tardó tres años –dos años para procesar políticamente la iniciativa y uno en el Congreso para la fase propiamente constitucional– durante los cuales se realizaron diversas reformas legales y a constituciones locales. Destacan entre ellas las que se promovieron al *Código Federal de Procedimientos Penales* y al de *Procedimientos Penales para*

*el Distrito Federal*, el 8 de enero de 1991, en dichas reformas se estableció la obligatoriedad del traductor cuando el indígena sea monolingüe o no entienda suficientemente el castellano, la facultad de solicitar reposición de procedimiento en caso de incumplimiento a este requisito y la posibilidad de ofrecer dictámenes periciales sobre los factores culturales que inciden en los hechos constitutivos del presunto delito.



Las constituciones locales de Chiapas y Oaxaca fueron reformadas en el espíritu de lo que resultó la reforma constitucional al artículo 4º constitucional.<sup>2</sup> A partir de su promulgación, entidades como Durango, San Luis Potosí e Hidalgo, tomaron medidas acordes a este nuevo marco.

4. El hecho jurídico y político más significativo, previo a la reforma constitucional al artículo 4º, y motivado por la voluntad política presidencial de apuntalar la iniciativa que presentaría cuatro meses después al Congreso de la Unión, fue la ratificación, por parte del Senado, a propuesta del

Ejecutivo, del Convenio 169 de la OIT, el 3 de agosto de 1990 y registrada el 4 de septiembre del mismo año (Gómez, 1991).

En 1989 México se encontraba ubicado en la retaguardia de la problemática indígena, un año después se ubicaba a la vanguardia, al convertirse en el primer país de América Latina que ratificaba el Convenio 169 y el segundo necesario para que dicho instrumento cobrara vigencia (el 4 de septiembre de 1991 de acuerdo con la Constitución de la OIT). Teníamos así técnicamente, constitucionalmente, un programa jurídico que conforme al artículo 133 constitucional sería *ley suprema de toda la Unión*.

5. La iniciativa presidencial de adición al artículo 4º constitucional fue presentada al Congreso el 7 de diciembre de 1990. Durante el primer semestre de 1991 en la Cámara de Diputados se guardaba cierta distancia, incluso la Comisión de Asuntos Indígenas mostraba escepticismo y, en ocasiones, daba la impresión de oposición silenciosa. Finalmente fue aprobada por la

Cámara de Diputados el 3 de julio de 1991, en una histórica sesión donde la izquierda mexicana, encabezada para esos efectos por el Partido de la Revolución Democrática, dio muestra de una singular intuición al apoyarla no obstante que significaba sacrificar su propia propuesta que no tenía suficiente respaldo en ese momento. Logró con ello que el Partido Revolucionario Institucional dejara de escucharse en el argumento de que no se podría lograr acuerdo con la izquierda, para ocultar que en realidad estaba en su seno la más fuerte oposición. En contraste con esta actitud, el Partido Acción Nacional

se abstuvo parlamentariamente, argumentando que estaba en contra de una iniciativa que se refiriera sólo a los pueblos originarios como base de nuestra pluriculturalidad y no –como proponían– tanto a los indígenas como a los españoles.<sup>3</sup> Se trataba sin duda de dos visiones de la historia y de la realidad. Y sobretodo, volvemos a la constitucionalidad, no se comprendía que la inclusión de los pueblos indígenas en la Constitución abría la posibilidad de que se les reconocieran sus derechos históricamente conculcados.

6. Así fue como se gestó una reforma que, jurídicamente, abría el espacio constitucional al enfatizar el carácter pluricultural de la nación mexicana, reconocer el sustento original del mismo en los pueblos indígenas y ofrecer que la ley protegería y promovería el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos, formas específicas de organización social, así como garantizaría a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. Y por último, señalar que en los juicios y procedimientos agrarios se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.<sup>4</sup>

Este párrafo contiene modalidades jurídicas que desde su promulgación inicial buscaban disminuir su impacto constitucional. Se reconoce a este nivel, con este rango, que tenemos como nación el carácter pluricultural y se delega y relega en “la ley” –expresión inequívoca de la legislación fuera de la Constitución, de legislación no en balde llamada secundaria– la reglamentación de aspectos fundamentales para los pueblos indígenas.

7. El 28 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial la reforma al artículo 4º constitucional, tras ser ratificada por el Senado y

por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión se tardó un año en concluir esta reforma, mientras que la relativa al controvertido e histórico artículo 27 constitucional se realizó en un escaso plazo de dos meses. Esta última iniciativa ingresó el 7 de noviembre de 1991 y se publicó en el Diario Oficial el 6 de enero de 1992. Tres semanas después se publicaría la relativa a los pueblos indígenas en el párrafo primero del artículo 4º constitucional.

Desde el 28 de enero de 1992 han transcurrido poco más de dos años y aún no contamos con ley reglamentaria, lo cual implica la falta de concreción en obligaciones y derechos vinculantes. En cambio, la reforma al artículo 27 constitucional dispuso de una nueva ley agraria y de una *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios* desde el 26 de febrero de 1992. Cuestión de política y de subordinación del derecho a la política.

### **Comentario sobre algunas propuestas de ley reglamentaria**

Hasta la fecha no existe una propuesta oficial para regular los derechos de los pueblos indígenas. Diversos sectores incluyendo algunos oficiales han elaborado proyectos que comentaremos en términos muy generales.

#### *a) Ley sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*

Las organizaciones indígenas y las de derechos humanos dieron a conocer una iniciativa de ley reglamentaria denominada *Ley sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, en ella reproducen el espíritu del Convenio 169. A mi juicio, al reproducirlo, lo hacen con sus virtudes y defectos. No se supera el

nivel de abstracción y generalidad que es propio de un convenio destinado a todos los países del mundo. Recoge en positivo, la filosofía y principios del convenio. ¿Qué refleja ésta iniciativa? Por una parte, la vieja tradición mexicana y tal vez latina, de otorgar prioridad a la norma nacional, aun en los casos como el nuestro, en que la propia Constitución establece un procedimiento para volver “nacional” aquella legislación que en su origen fue internacional. Se considera que es más seguro repetir el convenio en una ley de nuestro país. Esto es delicado y más aún tratándose de la cuestión indígena, donde el espacio del derecho internacional ha sido, en la última década, palanca importante para las reformas constitucionales latinoamericanas. Reformas que, en lo general, carecen de disposiciones reglamentarias, es decir, de mecanismos concretos para su aplicación.

#### *b) Ley General de la Pluralidad Cultural y el patrimonio Social de los Pueblos Indígenas*

El Instituto Nacional Indigenista redactó un proyecto de ley reglamentaria denominado *Ley General de la Pluralidad Cultural y el Patrimonio Social de los Pueblos Indígenas*. Este documento expresa la posición del gobierno actual que impulsó la reforma al artículo 4º constitucional, en él se refleja cierta resistencia a permitir que los pueblos indígenas asuman el pleno ejercicio de sus derechos. No parece contemplar el marco, el espíritu y la filosofía del Convenio 169. En diversos artículos se propone como obligada la intermediación de instancias del gobierno federal. Si bien es cierto que la ley que creó al INI es obsoleta, que no está debidamente normada la obligación del sector público por dependencias,

en materia de política indigenista existe, actualmente, una situación ambigua respecto a las funciones de diversas instituciones. Todo ello refleja la necesidad de regulación específica, ya sea en otra ley secundaria o bien en un capítulo de la *Ley General sobre Derechos de los Pueblos Indígenas*. Es decir, si se trata de una ley para reconocer y restituir derechos, el sujeto activo de los mismos es el pueblo indígena.

c) *Propuestas jurídicas contenidas en el documento Compromisos para la paz en Chiapas*

El documento *Compromisos para la Paz* resultado de las pláticas en la catedral de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, dado a conocer el 3 de marzo de 1994, contiene algunas propuestas jurídicas interesantes. Algunas de ellas se refieren sólo a Chiapas y habría que considerarlas en la reglamentación general. Si bien no comparto cuestiones como el enfoque respecto a la mujer indígena<sup>5</sup> y la manera en que contemplan la educación bilingüe<sup>6</sup> o la propuesta del delito de expulsiones,<sup>7</sup> en materia jurídica los lineamientos para la *Ley General de los Derechos de las Comunidades Indígenas* ofrece una serie de sugerencias sobre facultades concretas para los pueblos indígenas y establece obligaciones del Estado que son vinculantes en ambos casos, es decir, autoejecutorias. Cito a manera de ejemplo:

1. "La ley reconocerá como válidas y *con jurisdicción en términos de ley* a las instituciones, autoridades y organizaciones tradicionales de las comunidades y su control por parte de estas últimas, así como *los procedimientos que emplean para aplicar la ley, sus reglas consuetudina-*

*rias y sus hábitos, costumbres, usos y tradiciones en sus relaciones familiares, civiles, de comercio interno, de sanción de faltas, de tenencia, aprovechamiento agrícola de sus tierras. También en la conformación misma de sus órganos tradicionales, cuidando que no se violen los derechos fundamentales de sus miembros y el orden público según lo que disponen la Constitución, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Convenio 169 ratificado por México*" (subrayados míos).

2. "Reconocerá el derecho al uso de su propia lengua en sus actos, procesos educativos, comunicación y relaciones con terceros. En la relación con las autoridades municipales, estatales y federales, éstas deberán contar con traductor".
3. "Establecer distritos judiciales que coincidan con la circunscripción de las comunidades indígenas a efecto de que los jueces de fuero común (calificadores de paz, municipales y de primera instancia) sean designados de una terna a propuesta de las comunidades a fin de que tomen en cuenta los usos y costumbres en la decisión de controversias. Asimismo se establece que los agentes del ministerio público del fuero común sean designados por terna propuesta por las comunidades" (el documento limita esta reforma a Chiapas).
4. "En cuanto a la representación política se propone el rediseño de los distritos electorales en regiones con población predominantemente indígena a fin de lograr la

representación de indígenas en el congreso local y en el de la Unión".

5. "Reformas a las constituciones estatales y leyes orgánicas municipales para crear nuevos municipios" (el documento sólo se refiere a Chiapas).
6. Contiene también algunas disposiciones relativas a tierras, restringidas a Chiapas, pero que habría que considerar en la propuesta de protección a las tierras de los pueblos indígenas.

### **Hacia una Ley General de Derechos de los Pueblos Indígenas**

Para concluir este intento de reconstrucción del proceso hacia la juridicidad de los pueblos indígenas, señalaré brevemente las características y posibilidades que ofrece el nuevo marco constitucional y legal desde el punto de vista de la obligación del Estado mexicano de reglamentar lo existente. No abordaré el escenario posible de una nueva y más amplia reforma constitucional, demanda que persiste con fuerza y con razón entre las organizaciones indígenas.

#### *a) Su fundamentación y contenido*

La propuesta de reglamentación que se presente al Congreso en forma de iniciativa de ley, deberá contemplar y respetar el marco jurídico constitucional que sustenta el artículo 4º, párrafo primero, la fracción VII del artículo 27 referente a la protección de las tierras de los grupos indígenas. Otra fuente obligada es el contenido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo que forma parte ya de nuestra legislación nacional en carácter de

ley suprema, como lo marca el artículo 133 constitucional. A este respecto es necesario precisar que el Convenio 169, no está en contra de la Constitución general, como se ha señalado por algunos sectores y no lo está, precisamente, porque contiene disposiciones generales y otorga a los Estados un amplio margen para concretar dichas disposiciones. El Convenio no ordena nada de manera tajante, no contiene normas exigibles judicialmente, es decir, autoejecutorias y vinculantes, no podía ser de otra manera en un instrumento internacional. Por ello, el Estado mexicano con la ratificación del 169, adquirió la obligación de tomar diversas medidas jurídicas, para aplicar el sentido y la filosofía contenida en el Convenio.

Respecto al posible contenido de una Ley General debemos precisar que existen varios tipos de fundamento para leyes federales de tipo secundario:

- a) las que expresamente están señaladas al poder legislativo en el artículo 73 constitucional,
- b) las implícitas por corresponder en genérico a la obligación de reglamentar y,
- c) las facultades expresas contenidas en el propio artículo a reglamentar y que por su importancia la Constitución señala en su texto la materia de regulación obligada, es decir, la protege de modificaciones que se pretendan incluir en la ley secundaria.

Existe por tanto diferente énfasis constitucional entre la facultad genérica para legislar en cualquier materia y el mandato expreso para hacerlo en un tema específico. Éste es el caso del párrafo primero del artículo 4º constitucional.

Debemos señalar que contamos ya con un temario obligado, no es posible que el Estado decida que va a excluir de la reglamentación los mecanismos para garantizar la protección y desarrollo de los recursos, las formas de organización social o la protección de las tierras o cualquiera otro de los conceptos enunciados en las disposiciones constitucionales y en el Convenio 169.

#### *b) Legislación general y estatal*

Habrá que definir el carácter de las disposiciones que se reglamenten. Jurídicamente, parecería viable que a nivel de Ley General se definan cuestiones centrales y se legisle en cada entidad de manera específica y acorde con las circunstancias de los pueblos indígenas. Aquí habría que valorar si existe garantía política suficiente en las regiones más cercanas, donde también están los factores de poder que no comulgan con los derechos de los pueblos indígenas.

#### *c) Carácter de las normas*

Es necesario considerar que las normas que se emitan deberán ser de ejecución directa con procedimientos claros, reduciendo en lo posible los márgenes de discrecionalidad en su aplicación. Una ley que requiera de gran intermediación jurídica o institucional impedirá a los pueblos indígenas su apropiación, impedirá que vislumbren con claridad, con hechos, un antes y después del reconocimiento constitucional.

#### *d) Regulación para indígenas fuera de sus pueblos*

La Ley General debería contemplar situaciones como la de los indígenas migrantes y no limitarse a regular los derechos colectivos. Ya

señalábamos que las comunidades indígenas han sufrido procesos de erosión y desintegración. Esto ha generado problemas inéditos y de magnitudes sociales considerables, tal es el caso de la migración ya permanente de poblaciones indígenas a regiones como el estado de Baja California. El valle de San Quintín está siendo “colonizado” desde hace quince años por comunidades indígenas provenientes en su gran mayoría del estado de Oaxaca. En su lucha por la sobrevivencia tienen pocas oportunidades de reivindicar y fortalecer su identidad étnica, igual sucede con los indígenas que viven en las ciudades.

### **Propuesta de temas para la discusión sobre el contenido de la Ley General de Derechos a los Pueblos Indígenas**

Hay una serie de temas que por su naturaleza requieren definición en una Ley General para dar la pauta a las regulaciones estatales y municipales, entre ellos destacan los siguientes:

#### *a) Acerca del sujeto de la Ley General*

Cuando se habla de los destinatarios de la protección, preservación, desarrollo y promoción de derechos indígenas, de inmediato se plantea la interrogante sobre cómo definir quiénes son indígenas. Problema ya resuelto internacionalmente y concretamente en el convenio que obliga al Estado mexicano, el 169 de la OIT. El artículo primero dice:

1. El presente Convenio se aplica:
  - a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas

condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial,

- b) 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 pertenecía 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 puedan conferirse a dicho término, en el derecho internacional.

En este caso, la definición del sujeto está clara, no se dejó a la libertad de los Estados miembros de la OIT que ratificaran el convenio la facultad de decidir qué entenderían por pueblos. El numeral tres aclara lo que ha sido preocupación fundamental de los Estados, el uso del término "pueblos" no significa de manera alguna autodeterminación política, ni separación del Estado Nacional. Por otra parte, el artículo 4º cons-

titucional recupera el uso de la expresión "pueblos indígenas", no así el artículo 27 que, reviviendo fantasmas separacionistas y de atentados supuestos a la soberanía, prefirió utilizar la expresión *tierras* en lugar de *territorios* y *grupos indígenas* en lugar de *pueblos indígenas*. Ambas expresiones, *pueblo indígena* y *territorio*, se utilizaron en el texto de la propuesta que el Ejecutivo Federal sometió a consideración del Congreso de la Unión en diciembre de 1991 y los legisladores la sustituyeron.

Ya hemos señalado que, si bien la Ley General que reglamentará el artículo 4º constitucional párrafo primero y el 27 fracción VII, atenderá al compromiso contraído con la ratificación del Convenio 169 y deberá atender fundamentalmente al rubro de derechos colectivos, no debe olvidar, sin embargo, que dichos pueblos han sufrido desagregación fundamentalmente por migración económica, por ello, deberá también abordarse la situación de indígenas o de grupos de indígenas que se han establecido de manera permanente, dentro o fuera del país, y desean mantener su identidad y de hecho mantienen obligaciones y vínculos con sus pueblos originales. De esta manera, el sujeto de la ley deberá referirse, tanto a las colectividades que continúan asentadas en forma de pueblos, como a las agrupaciones de indígenas que tienen derecho a mantener su identidad, o bien a los individuos indígenas que, en tanto ciudadanos, tienen los derechos y las obligaciones de todo mexicano, pero tienen también el derecho a reivindicar y ejercer su identidad independientemente de que se encuentren residiendo temporal o permanentemente fuera de su pueblo original. Para ello el criterio de la autorreivindicación será suficiente para atenerse a los beneficios de dicha legislación.

#### b) Acerca de la jurisdicción para los pueblos indígenas

Éste es uno de los temas más importantes, es el corazón de las normas de control social que han operado y cuya aplicación ha permitido que estas colectividades funcionen al margen del derecho nacional y, en ocasiones, en contra. Para abordar este problema tendremos que desdoblarse sus dos caras, primero estaría el caso del derecho de los indígenas y, enseguida, el de los indígenas ante el derecho.

#### *El derecho de los indígenas*

Afirmar que existe derecho indígena significa reconocer sus principales componentes:

Existen órganos generalmente pluripersonales con facultades expresas y reconocidas por el propio pueblo. En nuestro país encontramos este espacio en el sistema de cargos, ahora estratégicamente relegado al ámbito aparentemente religioso, espacio donde ya se presentan serias contradicciones; recuérdese el caso de las expulsiones en Chiapas, uno de cuyos trasfondos está en la crisis de cohesión y consenso en los mecanismos de control social propios de los pueblos indígenas.

Cuentan con reglas de conducta de cumplimiento obligatorio que han sufrido variaciones y adaptaciones, pero que han sido asumidas con un cierto grado de consenso por los pueblos en su compleja relación con un Estado y una sociedad que los ha ignorado y que, en ocasiones, les ha infiltrado el componente de deslegitimación. Al considerar que el derecho válido es el de afuera, el de adentro sería el ilegal. Esta dicotomía ha originado numerosos conflictos y crisis en las comunidades, incluso excesos que en ocasiones atentan contra los derechos humanos universales.

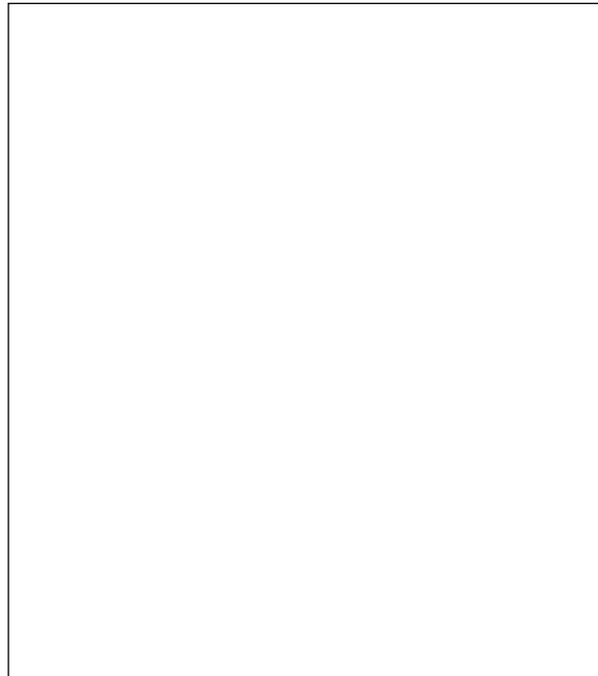
En este derecho también existen normas de coacción, sistema de sanciones que, en general, ha mantenido el objetivo de reconducir y reintegrar a la colectividad al individuo transgresor de las normas comunitarias.

Son normas cuya flexibilidad está muy relacionada con su naturaleza oral, contienen principios generales sobre los que se resuelven conflictos concretos. Precisamente la falta de codificación y su naturaleza de principios generales ha permitido acumular una enorme experiencia y habilidad para aplicar y mantener las normas propias.

Este sistema de administración de justicia puede válidamente considerarse como base de instancia final en casos menores y de primera instancia jurisdiccional en casos graves, dejando a las autoridades externas la posibilidad de resolver en apelación, siempre y cuando se introduzcan reformas que permitan la consideración de los elementos culturales que incidieron en los hechos materia del litigio, tales como uso del traductor en lengua indígena, peritajes de autoridades tradicionales, testimoniales de la comunidad, entre otros.

Se habla, con gran preocupación, de que estas propuestas implican una reforma al poder judicial o de que se está hablando de un poder judicial indígena, quienes así lo consideran olvidan que el aparato de administración de justicia está actualmente en una de sus crisis más profundas, que sus propósitos de impartir justicia no han sido alcanzados, que tratándose del ámbito penitenciario los resultados han sido contrarios

a la readaptación a la sociedad y que sobre todo, en el caso de los indígenas, su paso por la cárcel ha sido históricamente un camino sin retorno a la comunidad. Hay voces que consideran que es necesario ser profesional del derecho para administrar justicia y se olvidan que hasta ahora nuestro orden jurídico constitucional no ha pedido tal requisito a los encargados de hacer las leyes, es decir, se puede ser miembro del Congreso de la Unión, diputado y senador, sin habilidades profesionales expresas



en la ciencia jurídica y desde ahí modificar incluso la Constitución y no se puede ser juez en la comunidad, con jurisdicción y competencia jurídicamente reconocidas, por más que exista una experiencia histórica que les valida dicha práctica.

#### *Los indígenas ante el derecho*

La otra faceta o cara del problema es la de la situación de los indígenas, individuos y colectividades, en su paso por la llamada admi-

nistración de justicia, esto es, la de los indígenas ante el derecho. En las primeras líneas de este trabajo ya señalamos la situación que viven los indígenas frente a un orden jurídico que los ha negado, que ha pretendido tratarlos como *iguales formalmente y no como diferentes cultural e históricamente*. A este respecto es necesario señalar que el capítulo del Convenio 169 que aborda el tema, lo hace desde el punto de vista de esta segunda situación, es decir, sugiere normas posibles para hacer más efectivo el acceso

de los indígenas a la jurisdicción del Estado, señala que deberán tomarse en consideración las costumbres o que deberán preferirse los mecanismos de sanción propios de las comunidades, entre otras consideraciones, pero no asume que un Estado de derecho moderno debería incluir a toda implicación la posibilidad de otorgar jurisdicción a los pueblos indígenas desde la base, desde el nivel comunitario.

Ahora bien, somos conscientes de que no se puede dotar, sin más, de jurisdicción a comunidades con diferentes grados de cohesión y con

diferentes niveles de legitimidad en la práctica de normas comunitarias, por ello se debe regular el ejercicio del poder jurisdiccional comunitario, retomando las limitantes señaladas en la propuesta de Chiapas. Es decir, que el estado de derecho no admite excepción en ningún espacio así sea el indígena, por lo tanto, sólo con un mecanismo de control constitucional y de la legalidad, se pueden suprimir los casos de violación a los derechos individuales que si bien no han sido históricamente consustan-

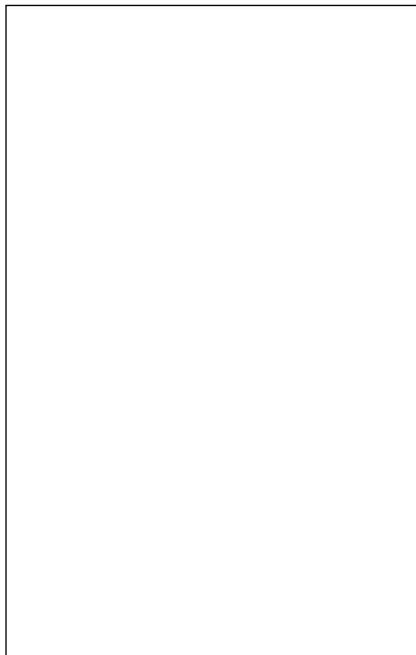
ciales a los pueblos indígenas, si se han presentado como resultado de la ausencia de regulación jurídica. Los ha generado el propio vacío constitucional al respecto y la ausencia de representatividad auténtica de los pueblos indígenas, en los espacios donde se deciden los grandes temas nacionales.

c) *Acerca de la protección de las tierras y recursos naturales*

Ya abordamos el significado del territorio para la preservación y desarrollo de los pueblos indígenas, ahora nos corresponde hacer un recuento de la situación jurídica actual en esta materia. Como sabemos, el 6 de enero de 1992, culminó el veloz proceso de reforma al artículo 27 constitucional el cual, entre otros planteamientos, sentó las bases para que las tierras entraran al mercado y se rijan por la ley de la oferta y la demanda. Entrar al mercado y al mundo del derecho civil y mercantil significa que los titulares de la tierra pueden rentar, vender o asociarse, entre otras facultades.

No es el momento de abundar en detalle sobre el contenido de tal reforma que declara también el fin del reparto agrario, prohíbe el latifundio, establece la posibilidad de juicio agrario y crea la procuraduría agraria. Asimismo, reconoce personalidad jurídica al ejido y otorga a su asamblea la facultad de autorizar la parcelación individual de la tierra a cada ejidatario, si así lo decide. En este contexto se suprime lógicamente el carácter inembargable, inalienable e imprescriptible de las tierras ejidales de uso común y parceladas, y se mantiene para las destinadas al asentamiento humano.

Según la nueva ley agraria las tierras comunales continúan siendo inembargables, inalienables e imprescriptibles, pero contempla



la posibilidad de que la asamblea comunal decida aportar parte de sus tierras a una sociedad mercantil. Además, prescribe la facultad de solicitar el cambio de régimen de propiedad ejidal a comunal, situación que antes no se permitía. A nivel constitucional, en la fracción VII del nuevo artículo 27, se indica que *la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas y la ley agraria que lo reglamentó declaró en su artículo 106, del capítulo sobre la comunidad, 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 4º y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional.*

Si recordamos el contenido del párrafo primero del artículo 4º constitucional, señala que la ley protegerá... “los recursos” (el anteproyecto hablaba de recursos naturales. Ahora por interpretación extensiva deberá entenderse que se trata de recursos como la tierra, bosques, aguas, etcétera). En la práctica hay un vacío de “protección a las tierras de los grupos

indígenas” como ordenan los artículos 4º y 27 constitucionales. Habría que analizar si jurídicamente es válido que una ley secundaria como la agraria, que debía reglamentar todo el artículo 27, decida delegar o transferir uno de sus mandatos a otra ley que aún no existe, la tan anunciada reglamentaria al artículo 4º constitucional, párrafo primero.

Esta es la situación jurídica constitucional y legal de por sí complicada, pues desaparece la concepción de la propiedad social de la tierra, queda en apariencia el reducto de la comunidad, sin embargo, aquí debemos recurrir a los hechos para valorar tal posibilidad. En las últimas décadas una queja constante de las comunidades indígenas fue la creación arbitraria de ejidos donde antes existían comunidades, incluso sobreponiendo unos límites sobre otros. Existía la prohibición de pasar de ejido a comunidad y la facultad de transformar en ejidos a las comunidades. Al parecer, la proporción de las tierras en poder de los pueblos indígenas que tienen el régimen de propiedad comunal es mínima, por lo que tendrían que estar en condiciones propicias de organización y cohesión y, sobre todo, estar debidamente informados sobre el nuevo marco jurídico de la tierra para adoptar la decisión de cambiar de ejido a comunidad. Si estamos hablando de que sigue pendiente la protección de las tierras de los grupos *indígenas*, para utilizar la expresión de la Constitución, nos atrevemos a sugerir que una manera de protegerlas podría ser declarar que todos los ejidos constituidos en los últimos 50 años sobre tierras comunales, pasen automáticamente a propiedad comunal. ¿Porqué la excepción? preguntarán los que sustentan la plena libertad, por la sencilla razón

de que las condiciones de miseria y necesidad, que viven las comunidades y el marco de división interna que existe en muchas de ellas, hace propicia la tentación de la venta para resolver problemas inmediatos y urgentes. En una reciente reunión con los yaquis, a propósito de la consulta a la ley reglamentaria, expresaban esta opinión:

...está muy bien que rentemos si queremos, que prestemos la tierra si queremos, que nos asociemos, pero por favor quítenos esa libertad de vender, quítenla porque tenemos mucha necesidad de dinero y si vendemos nos vamos a destruir, se va a destruir la comunidad, sin tierra no hay comunidad.

Bastaría con ser sensibles a este reclamo y hacer congruente el espíritu del capítulo de tierras del Convenio 169, que recomienda a los Estados miembros que las medidas que tomen en esta materia consideren el papel que guarda la tierra en la cosmovisión y existencia misma de los pueblos indígenas. No hay otra manera de proteger la tierra de los pueblos indígenas que establecer un estado de excepción a la propuesta contenida en el nuevo artículo 27 constitucional, artículo que mantiene el procedimiento de restitución y cuya reglamentación precisa se obvió en la ley agraria. En este caso, ese procedimiento se puede retomar para establecer plazos y procedimientos para resolver demandas de restitución que llevan décadas.

d) *Acerca de la reorganización territorial para dar entrada al municipio indígena*

Hay quienes postulan que no se puede preservar el derecho indígena sino en un marco de autonomía y enseguida aclaran que esto

tampoco significa romper con el Estado, sino crear regiones autónomas, regiones pluriculturales auténticamente. Si bien estoy de acuerdo con el principio que subyace en tal propuesta, mi objetivo en este trabajo es buscar alternativas de inserción del derecho indígena en el marco del orden jurídico constitucional y legal vigente. No es una posición de todo o nada, de renuncia o rechazo, es simplemente un ejercicio necesario para buscar salidas a una situación que a ratos tiende a crear círculos viciosos. Los partidarios del derecho indígena coincidimos en el criterio de que urge acabar con la intermediación estatal excluyente de la participación de los pueblos. Coincidimos también en que nadie conoce mejor la situación de los pueblos indígenas que los pueblos mismos, por lo que ellos deben participar directamente en el proceso de toma de decisiones que afecten a sus asuntos fundamentales. Para algunos esto sólo se puede realizar si se crean las regiones autónomas, otros pensamos que independientemente del nombre, hay que explorar espacios de participación directa de los pueblos indígenas y que debemos ser congruentes con el planteamiento pluricultural y considerar por tanto que hay intereses e ideologías no indígenas, que también deben coexistir con los pueblos indígenas y que además tienen derechos que deben respetarse.

En este contexto nos ha parecido pertinente explorar la alternativa del municipio libre, como un espacio posible para la creación de municipios indígenas en aquellas regiones donde la mayoría de la población tiene esta característica. Los congresos locales tienen la facultad de reordenación de municipios, creación o supresión y si consideramos que, hasta ahora no se han ejercido a plenitud las facul-

tades conferidas en el artículo 115 constitucional, podrían explorarse posibilidades, por ejemplo, su fracción V señala que los municipios en los términos de las leyes federales y estatales respectivas estarán facultados para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales... participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Sabemos que hay escenarios naturales para esta alternativa en las entidades de Oaxaca y Chiapas, por ejemplo, o que hay regiones dentro de los estados, como el de Nayarit, con su zona huichola aprisionada entre los despojos y reacomodos territoriales, que en las últimas décadas han favorecido a población no indígena. Éste sería uno de los ámbitos donde cada entidad tendría que regular las condiciones más propicias, para ello sería necesaria una recomposición de los mecanismos de representación política de manera que, de inmediato en elección extraordinaria, se incluyera la representación indígena en los congresos locales, los cuales estarían obligados a realizar un trabajo previo de consulta directa a los pueblos involucrados, a fin de formalizar jurídicamente propuestas cuyo consenso y legitimidad se haya construido con la participación de los interesados.

**Hacia un orden jurídico de la diversidad**

La emisión de una *Ley General de Derechos de los Pueblos Indígenas* no agota la problemática jurídica para el ejercicio de estos derechos. Cuando se establece en el párrafo primero del artículo 4º constitucional que "la ley" protegerá y

promoverá... y no dice “una ley” protegerá y promoverá, esto permite interpretarlo de manera más amplia. Se hace necesario redefinir jurídicamente las bases de la relación Estado-sociedad, incorporando la dimensión pluricultural en el conjunto del orden jurídico nacional. Un problema central en la política del Estado hacia los pueblos indígenas y en la relación de éstos con la sociedad global es el de la tendencia a segregarlos, a darles un tratamiento aparte. Se ha señalado con insistencia que el Instituto Nacional Indigenista ha sido a la administración pública lo que los indígenas a la sociedad en general. Por ello sería el momento para fortalecer el ejercicio de la pluriculturalidad con una *Ley General para los Derechos de los Pueblos Indígenas* y al propio tiempo insertar una serie de reformas a las leyes reglamentarias que rigen los diversos ámbitos por ejemplo, la *Ley Orgánica de la Administración Pública*, la *Ley General de Educación*, la *Ley Agraria*, la *Ley de Radio y Televisión*, la *Ley Orgánica del Poder Judicial*, el *Código Federal de Procedimientos Electorales*, derogación de la ley que creó al Instituto Nacional Indigenista y valoración sobre la pertinencia de concentrar en una institución la obligación del Estado de garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

## Conclusiones

Estos temas no agotan la agenda de la *Ley General sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, quedan pendientes las propuestas sobre cultura y educación que

incluyan mecanismos y proyectos concretos para fortalecer, desarrollar y preservar las lenguas indígenas, la de revisión de la educación bilingüe, la del reconocimiento a la medicina tradicional, la de protección de lugares sagrados, entre otras. Sin olvidar la propuesta de mecanismos que aseguren la participación de los pueblos indígenas en la definición de políticas y proyectos que les afecten, por ejemplo, para efectos de difusión y capacitación, de gestión y de vigilancia se podría establecer dentro de la Ley General el Consejo Nacional Indígena, una especie de ombudsman con facultades expresas respecto a la evaluación y verificación de las políticas públicas en esta materia y con sus consejos estatales respec-

tivos, sin manejo de estructuras burocráticas y con el presupuesto federal necesario para impulsar adecuadamente las facultades que se le confieran.

La singular coyuntura política que vive nuestro país ha provocado la inclusión de la cuestión indígena en el debate nacional. Por lo pronto, contamos con un inventario muy amplio de problemas jurídicos imbricados en la coyuntura, pero con un alcance de más largo aliento que deberá considerarse en la definición de reformas constitucionales y legales. Problemas jurídicos no exentos de contenido político, que incluso dependen para su solución en gran medida del rumbo que este año tome la relación del Estado y la sociedad y la perspectiva que se

abra para los pueblos indígenas, donde la evolución del factor Chiapas jugará sin duda un papel importante. En todo caso esperamos que este recuento de problemas y esbozo de alternativas, nos permitan contribuir a la discusión constitucional y legal que sigue siendo la asignatura pendiente en el proceso de juridicidad de las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado.

## Notas

<sup>1</sup> Iniciativa presentada por el Diputado Indígena Margarito Ruiz, avalada por el PRD, afecta a los artículos 53, 73, 115 de la Constitución; en ella se perfila una estrategia para buscar espacios políticos que permitan a los indígenas participar directamente en la definición de sus formas de organización social. El texto de la iniciativa dice:

*Artículo primero.* - Se reforma el segundo párrafo del artículo 53

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

*Artículo 53.-* Para la elección de los doscientos diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones, garantizará la pluralidad étnica y se integrará por diputados que representen a las regiones pluriétnicas.

*Artículo segundo.-* Se adiciona un segundo párrafo al artículo 115 constitucional en los siguientes términos:

*Artículo 115.-* “Sin menoscabo de la institución municipal, para garantizar la preservación y el desarrollo de las culturas, así como de la vida económica, social y política de los grupos étnicos, indígenas y no indígenas que compartan una misma región, se crearán las regiones pluriétnicas conforme a las bases siguientes:

I. Las regiones pluriétnicas serán una forma de organización política-administrativa y estarán investidas de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio propio. No serán una forma de división territorial, pero constituirán una integración política-administrativa del territorio de un número de municipios pertenecientes a una o varias entidades federativas que se significan por la composición pluriétnica de su población.

II. Los habitantes de éstas tendrán el derecho a organizar su vida social, económica y política a partir de sus propias formas de organización y de su herencia cultural.

III. Cada región pluriétnica tendrá un consejo de representantes, máximo órgano de dirección para los asuntos de su competencia, en el que están representados todos los grupos étnicos, indios y no indios en condiciones de igualdad y con independencia del peso demográfico. Los integrantes del consejo

serán electos por voto universal, directo y secreto, cada tres años, según el principio de votación mayoritaria relativa.

IV. La federación, los estados y los municipios, en el ámbito de sus respectivas consecuencias conocerán y resolverán, sobre los presupuestos de egresos e ingresos de las regiones pluriétnicas conforme al proyecto aprobado por el consejo de representantes respectivo.

V. La ley establecerá las normas constitutivas de las regiones pluriétnicas, determinará los asuntos económicos, socioculturales y políticos de competencia de los consejos de representantes y las reglas de su organización y funcionamiento.

En todo lo no reservado a las regiones pluriétnicas y a los consejos de representantes, serán aplicables las respectivas leyes federales y locales y los ordenamientos municipales.

*Artículo tercero.-* Se adiciona una fracción XXIX-I al artículo 73 constitucional para quedar como sigue: *Artículo 73.-* El congreso tiene facultad: XXIX-I.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia de la federación, los estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de regiones pluriétnicas, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo segundo del artículo 115 constitucional.

<sup>2</sup> Reformas publicadas en el diario oficial del estado de Chiapas el 9 de octubre de 1990 y el 29 de octubre del mismo año en el Periódico Oficial del estado de Oaxaca.

<sup>3</sup> El Partido Acción Nacional propuso un párrafo alternativo al del Ejecutivo para el artículo 4º:

“La nación mexicana es una unidad integrada por culturas diversas y por pueblos distintos, que al reunirse le dieron origen. La ley reconocerá esta diversidad cultural y protegerá y promoverá el desarrollo de las comunidades indígenas, de sus lenguas, valores culturales,

usos, costumbres, recursos y formas de organización social.

Todas las comunidades de mexicanos tienen derecho, sin menoscabo del principio de igualdad ante la ley, a que se les respeten sus formas peculiares de vida y a los servicios que presten la federación, los estados y los municipios.

Para las comunidades indígenas la educación será bilingüe y bicultural y en los juicios y procedimientos de carácter agrario se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos en que la ley lo establezca” (la firmaron Bernardo Bátiz, Eugenio Ortiz Walls, Juan José Medrano, Rosalía Ramírez y Federico Ruiz López).

<sup>4</sup> Artículo 4º párrafo primero.- “La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”.

<sup>5</sup> En el documento del 3 de marzo de 1994, denominado *Compromisos para la Paz*, firmado por la dirigencia política del llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y por el Comisionado para la paz en Chiapas, se aborda la problemática de la mujer indígena con un marcado corte de reivindicación económica o de prestaciones sociales y laborales. No parece considerarse el papel de la mujer en las comunidades indígenas. Ver ponencia en Seminario Latinoamericano sobre la Situación de la Mujer Indígena, 4 de julio de 1993, Oaxaca, Oax., en memoria publicada por el INI.

- <sup>6</sup> En el documento referido arriba del 3 de marzo de 1994, se establece el compromiso del SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación) en el sentido de que *llevará a Chiapas maestros de todo el país*. Esa propuesta rebela la incompreensión de que la base mínima de una educación bilingüe es precisamente la educación en lengua materna, ya se ha intentado, con resultados críticos, la asignación de maestros imposibilitados para educar en lengua indígena, en las escuelas de la entidad chiapaneca.
- <sup>7</sup> Ver Gómez, 1992b, ponencia elaborada a partir de la audiencia pública

organizada por el Congreso del estado de Chiapas, en torno a la propuesta de tipificar el delito de expulsiones (consultar memoria publicada por el Congreso, junio de 1992).

### Bibliografía

GÓMEZ, MAGDALENA

- 1987 "Derecho Consuetudinario Indígena", en *México Indígena*, núm. 25.
- 1990a "Defensoría jurídica de presos indígenas", en *Entre la ley y la costumbre*, IIDH-III.

- 1990b "La fuerza de la costumbre indígena frente al imperio de la ley nacional", San José, IIDH.
- 1990c "Dónde no hay Abogado", coautora, INI.
- 1991 "Derechos Indígenas", versión comentada del Convenio 169 de la OIT, México D.F., INI.
- 1992a "La juridización de los indígenas ante la nación mexicana" en *Revista Justicia y Paz*, núm. 25.
- 1992b "Las cuentas pendientes de la diversidad jurídica: el caso de las expulsiones por motivos religiosos", ponencia presentada en el *Coloquio Orden Jurídico y Formas de Control Social*, Fortín, Veracruz.