



PRIMER MENSAJE DE LA ACADEMIA MEXICANA DE DERECHOS HUMANOS AL RELATOR ESPECIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES DE LOS INDÍGENAS

La Academia Mexicana de Derechos Humanos recibe con beneplácito al Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas. La AMDH considera tres temas relevantes para su diálogo con el Relator Especial: en un primer mensaje, lo relativo a la reforma constitucional de 2001; un segundo mensaje, lo concerniente a la valorización y respeto de los recursos naturales de pueblos y comunidades indígenas y un tercer mensaje sobre los derechos de los niños indígenas del país.

La experiencia del Relator y los documentos que ha recibido durante su visita oficial a México seguramente son amplios y bien fundados, por lo que la AMDH ha considerado que un tema relevante para su diálogo es el relativo a la reforma constitucional de 2001.

Considerando

- Que en las dos últimas décadas la cuestión étnica en América Latina se ha visto permeada por la decisión de los pueblos indígenas de demandar el reconocimiento jurídico a sus derechos históricos como una estrategia de reconstitución. Había que terminar con la exclusión de que han sido objeto y el creciente avance de los Estados con reformas jurídicas “nacionales” que les planteaban un escenario de difícil sobrevivencia, especialmente las relativas a tierras y recursos naturales cuya tendencia marca un acercamiento a la lógica del libre mercado. En este proceso, ha sido relevante la constitución de actores políticos indígenas que lo mismo han participado en el plano internacional que en el nacional de cada uno de sus países. Por otra parte, los avances del derecho internacional relativo a derechos humanos ha permitido una suerte de paraguas jurídico para el impulso de iniciativas constitucionales en los países del área.
- Que en nuestros países, la aplicación de normas constitucionales está atada a la discrecionalidad que entraña “la voluntad política” de aplicarlas. Esta línea se pone en crisis frente a unos sujetos políticos interesados en exigir su cumplimiento. Las crecientes movilizaciones indígenas en regiones que conjugan extrema pobreza y marginación social y política está generando una tendencia muy grave y creciente que consiste en valorar la problemática indígena bajo un esquema de seguridad nacional

en lugar de proponerse, incluso en lógica de gobernabilidad, el fortalecimiento del Estado de Derecho con la ampliación del marco constitucional que propicie la participación directa de estos pueblos en la definición y ejecución de políticas nacionales.

Sobre la Reforma Constitucional de 2001

- Con el cambio de gobierno, el Presidente Vicente Fox presentó como iniciativa la propuesta COCOPA el 5 de diciembre del 2000 y la comisión permanente del Congreso de la Unión declaró el 18 de julio de 2001 formalmente aprobada la reforma constitucional y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto del mismo año.¹
- El texto aprobado desnaturalizó el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. El nuevo contenido del Art. 2º de la Carta Magna presenta problemas serios frente a los acuerdos de San Andrés, el Convenio 169 de la OIT, la iniciativa conocida como COCOPA y la lógica misma de la actual estructura de la Constitución, que se organiza en un primer bloque de derechos fundamentales de tipo dogmático y un segundo que plantea la organización del Estado dónde se ubica el relativo al municipio.
- Dicho artículo enuncia en un primer apartado el reconocimiento de la libre determinación y de la autonomía para los pueblos indígenas, con una serie de derechos importantes aunque provistos, cada uno, de toda una cerrajería. La más fuerte, cual caja de seguridad, es la de remitir a las legislaturas estatales tal reconocimiento, convirtiendo con ello el asunto indígena en materia local.
- En un siguiente apartado se insertó la ratificación de la política indigenista en base a un listado de programas sociales, que a varias décadas de un partido de Estado, dieron tan malos resultados.² Sin duda entre algunos legisladores existe la percepción tradicional de que lo que cuentan son las políticas públicas, las llamadas obligaciones del Estado que en el lenguaje de la exposición de motivos abordan como “acciones”, que no derechos, con lo cual no se les puede acusar de mentir.

¹ Desarrollo ampliamente el análisis de la reforma en ponencia *La Constitucionalidad Pendiente: análisis del proceso mexicano de reformas en materia indígena, 1992-2001*, presentada en el Seminario sobre Tratados y otros Acuerdos Constructivos sobre Pueblos Indígenas, organizado por la Universidad de Andalucía, Sevilla, España, del 9 al 13 de septiembre de 2001.

² En un discurso inequívoco señalaron los Senadores en la exposición de motivos su escasa convicción y apego a los derechos, su adhesión a la tesis de que el asunto de los pueblos indígenas se refiere ante todo a la pobreza: “El dictamen que las Comisiones unidas sometemos a las consideración del Pleno es, ante todo, un instrumento para promover la justicia entre y para los mexicanos, partiendo del hecho de aceptar que un grupo amplio de la población del país ha quedado al margen del desarrollo y bienestar al que tienen derecho”.

- Para esta adición a la iniciativa COCOPA, poco importaron las consideraciones técnica-jurídicas. Se olvidaron de que la Constitución tiene dos grandes objetivos: determinar los derechos y organizar al Estado. Las obligaciones que le resulten en términos de políticas y programas van en las leyes.
- Así, se considera a los derechos como meras declaraciones frente a la fuerza de las obligaciones del Estado. Y no es que exista oposición a que se hagan caminos, clínicas o se den becas de estudios o dispensas, tampoco es que se desconozca la grave situación de los pueblos indígenas en materia de acceso a los mínimos de bienestar. Precisamente se trata de obtener derechos para que los pueblos se reconstituyan y como nuevos sujetos políticos participen con otros sectores de la sociedad para lograr un Estado con responsabilidad social, en una lógica distinta que parta del respeto real a la diversidad cultural.³
- Se decidió también que había que evitar a toda costa el consignar como derechos aquellos aspectos que en la iniciativa de COCOPA se plantearon como vías para aterrizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.
- Reconocer constitucionalmente la libre determinación y la autonomía, y a la vez negar que ésta tenga implicación para su ejercicio en los ámbitos territoriales en que están ubicados, refleja por lo menos incompreensión sobre el sentido de esta reforma. Se tuvo especial empeño en suprimir de la propuesta el contenido planteado para el 115 constitucional que era un puente de acceso para la reivindicación del ejercicio de los derechos que dan contenido a la autonomía. El derecho para asociarse se limitó a las comunidades indígenas alegando que ya existe para los municipios, para ello no se consideró que no todos los pueblos indígenas tienen la aspiración de convertirse en municipios y que algunos de ellos están ubicados en varios o en municipios que pertenecen a dos entidades federativas.
- Respecto al reconocimiento de las comunidades como entidades de derecho público se modificó para quedar como entidades de interés público, esto es, bajo la protección del Estado y se delegó a las entidades federativas la definición de las normas para tal efecto.

³ En la exposición de motivos del dictamen, p.7. plantean “la propuesta de las Comisiones unidas no sólo recupera e integra la totalidad de los derechos que la iniciativa presidencial menciona, va más allá y realiza un esfuerzo por enriquecerla, en particular, destaca el apartado “B” de esta propuesta, en el cual se incorpora un conjunto de acciones de gobierno que tienen por objetivo concretar el compromiso de establecer un nuevo pacto entre sociedad, gobierno federal y pueblos indígenas, tal y como lo señalan los Acuerdos de San Andrés”. Olvidaron los legisladores que la ley que creó al Instituto Nacional Indigenista en 1948 estableció en su artículo 12 lo que ellos plantean como novedad: la obligación de todas las secretarías de estado de definir presupuestos específicos para indígenas, cosa que jamás ha sucedido.

- Su insistencia en concentrar toda la reforma en un solo artículo, habla de su espíritu de reservación y segregación para los pueblos indígenas, antes que permitir que toda la Constitución exprese la pluriculturalidad. Así, quedó un artículo de la Constitución para los pueblos indígenas y el resto para los no indígenas.⁴

Consideración final

- El caso mexicano es ejemplo de conflicto, no sólo político sino intercultural. Los representantes del Gobierno Federal cuando firmaron los Acuerdos de San Andrés sobre Derecho y Cultura Indígena no imaginaron el significado que para los pueblos indígenas tiene el compromiso, la palabra dada. En su defensa, la clase política recurre a conceptos ajenos a la dimensión indígena como es la autonomía del Poder Legislativo para hacer las modificaciones que considere, incluso violando convenios internacionales que el Estado ha ratificado.
- Nos parece que hay suficientes razones jurídicas que sustentan la inconformidad indígena con el texto aprobado en 2001, además de que políticamente se requiere insistir en la necesidad de revisar dicho texto.
- El Relator para Pueblos Indígenas puede hacer una contribución a la paz en nuestro país si impulsa dicha posición.

A t e n t a m e n t e

Consejo Directivo de la AMDH
Consejo Consultivo de la AMDH

⁴ Nada logró el PRD en su esfuerzo por revertir las decisiones del PRI y el PAN, por ello sorprendió que su fracción en el senado votara a favor en lo general, cuando las observaciones particulares eran tan trascendentes para el sentido mismo de la reforma. Así se impuso la lógica de la cantidad de votos y de las negociaciones entre partidos porque la fuerza y la autoridad no se logra con los argumentos jurídicos y políticos que puedan esgrimirse.