

Por primera ocasión en la historia de América Latina se dispuso en un ordenamiento legal la creación de dos "Regiones Autónomas" ubicadas en el oriental Departamento de Zelaya, además de __ que fueron debidamente reconocidos los derechos, deberes y garantías de las etnias Misquito, Creoles, Sumus, Garífonas, Ramas e __ incluso de la población mestiza, todos ellos habitantes de la Costa Atlántica de la República de Nicaragua.

La base legal del Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica se encuentra en la Constitución del 19 de noviembre de 1986, __ algunos de los argumentos que refiere son:

Capítulo II

Sobre el Estado

Art. 8. El pueblo de Nicaragua es de naturaleza multiétnica __ ... las comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua también __ tendrán uso oficial en los casos que establezca la ley.

Capítulo VI

Derechos de las Comunidades de la Costa Atlántica

Art. 89. Las Comunidades de la Costa Atlántica son parte indispensable del pueblo nicaragüense y como tal gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones.

Las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho a __ preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional; dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones.

El Estado reconoce las formas comunales de propiedad de las __ tierras de las comunidades de la Costa Atlántica. Igualmente reco__

noce el goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales.

Art. 90. Las Comunidades de la Costa Atlántica tienen derecho a la libre expresión y preservación de sus lenguas, arte y cultura. El desarrollo de su cultura y sus valores enriquece la cultura nacional. El Estado creará programas especiales para el ejercicio de estos derechos.

Art. 91. El Estado tiene la obligación de dicatar leyes destinadas a promover acciones que aseguren que ningún nicaragüense sea objeto de discriminación por razón de su lengua, cultura y origen.

Por la importancia que guarda el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, se reproduce íntegramente su texto en el Apéndice No. 6.

7.2.10. Colombia

En abril de 1988 la República de Colombia contaba con 23 reservas indígenas, en 185 Resguardos y con una población de aproximadamente 600,000 indígenas, integrados en 68 grupos étnicos.²²⁴

El tratamiento legal que sustenta el Ejecutivo colombiano respecto de las poblaciones indígenas es sui generis²²⁵ en la América

- - - - -

224. Gobierno de la República de Colombia, Política del Gobierno Nacional para la protección y desarrollo de los indígenas y la conservación ecológica de la Cuenca Amazónica, República de Colombia, abril de 1988, p. 56.

225. Ibidem, p. 57.

ca Latina, ya que esta se fundamenta en virtud de concordatos que se tienen signados con el Vaticano.

Al respecto Stavenhagen señala:

"La constitución de 1886 se refiere a:

a) la función social de la propiedad; en relación directa con la propiedad de la tierra se establecen las unidades territoriales denominadas RESERVACIONES, en virtud de Concordato con la Santa _ Sede.

En Colombia existen cuatro modalidades principales de ocupación de tierras por poblaciones indígenas:

1. En primer lugar los resguardos;
2. Zonas de reserva;
3. Propiedades privadas;
4. Zonas administradas por la iglesia.

Los resguardos son concesiones otorgadas por la corona española. Las zonas de reserva se crearon conforme a decreto 2117 de mayo de 1969 que estableció la aplicación de la legislación de la reforma agraria, la cual ubicó la creación de zonas de reserva en tierras propiedad del Estado y en número suficiente para la creación de unidades agrícolas familiares."²²⁶

En la coyuntura actual el Estado colombiano decretó su resolución No. 30 del 6 de abril de 1988 con la cual se reconocen derechos territoriales e históricos de las poblaciones étnicas indígenas Witoto, Murui, Muinare, Bora, Ocaína, Andoke, Carijona, Mi-

- - - - -

226. Stavenhagen, op. cit., p. 75.

raña, Yucuna, Oabiyarí, Inga, Siona, Letuama, etc., con la cual _
 les fueron reconocidas más de doce millones de hectáreas cuya per-
 sonalidad jurídica es la de resguardos indígenas y parques natura-
 les, el predio en su conjunto es conocido como Predio Putumayo.

7.2.11. Brasil (1988)

La población étnica del Brasil es muy pequeña en comparación
 (se calculan 360 mil indígenas) a la población nacional, sin em--
 bargo, la mayoría de las etnias de este país (105 grupos distin--
 tos) se ubica en una zona estratégica para la Humanidad: El Amazo-
 nas.

En el año de 1988 el Estado brasileño decretó una nueva cons-
 titución en la que por primera vez se reconoció la personalidad _
 jurídica de las poblaciones étnicas, este ordenamiento es uno de _
 los más avanzados de todo el continente.

Algunos de sus preceptos más significativos son:

Art. 20. Son bienes de la Unión

XI. las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios.

Art. 22. Compete privativamente a la Unión legislar sobre:

XIV. poblaciones indígenas;

Art. 49. Es competencia exclusiva del Congreso Nacional:

XVI. autorizar, en tierras indígenas, la explotación y el a-
 provechamiento de recursos hidráulicos y la exploración y extrac-
 ción de riquezas minerales;

Art. 109. A los jueces federales compete procesar y juzgar:

XI. la disputa sobre derechos indígenas.

Art. 129. Son funciones institucionales del Ministerio Público:

V. defender judicialmente los derechos e intereses de las poblaciones indígenas;

Art. 176.

1. La explotación y extracción de recursos minerales y el aprovechamiento de los potenciales a que se refiere el "caput" de este artículo solamente podrán ser efectuados mediante autorización o concesión de la Unión, en el interés nacional, por brasileño o empresa brasileña de capital nacional, conforme la ley, que establecerá las condiciones específicas cuando esas actividades lleguen a desarrollarse en faja de frontera o tierras indígenas.

Art. 210.

2. La enseñanza fundamental regular será suministrada en lengua portuguesa, asegurada a las comunidades indígenas también la utilización de sus lenguas maternas y procesos propios de aprendizaje.

Art. 215. El Estado garantizará a todos el pleno ejercicio de los derechos culturales y el acceso a las fuentes de la cultura nacional, y apoyará e incentivará la valorización y la difusión de las manifestaciones culturales.

1. El Estado protegerá las manifestaciones de las culturas populares, indígenas y afrobrasileñas, y de otros grupos participantes del proceso civilizatorio nacional.

2. La ley dispondrá sobre la fijación de fechas conmemorativas de alta significación para los diferentes segmentos étnicos nacionales.

Título VIII - Del Orden Social

Capítulo VIII - De Los Indios

Art. 231. Son reconocidos a los indios su organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones, y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, compitiendo a la Unión demarcarlas, proteger y hacer respetar todos sus bienes.

Par. 1. Son tierras tradicionalmente ocupadas por los indios las habitadas por ellos en carácter permanente, las utilizadas para sus actividades productivas, las imprescindibles a la preservación de los recursos ambientales necesarios a su reproducción física y cultural, según sus usos, costumbres y tradiciones.

Par 2. Las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios se destinan a su pose permanente, cabiéndoles el usufructo exclusivo de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos en ellas existentes.

Par 4. Las tierras de que trata este artículo son inalienables e indisponibles, y los derechos sobre ellas, imprescriptibles.

Par 5. Es vedada la remoción de los grupos indígenas de sus tierras, salvo, 'ad referendum' del Congreso Nacional, en caso de catástrofe o epidemia que ponga en riesgo su población, o en el interés de la soberanía del País, tras deliberación del Congreso Nacional, garantizado, en cualquier hipótesis, el retorno inmediato luego que cese el riesgo.

Par. 6. Son nulos y extintos, no produciendo efectos jurídicos

dicos, los actos que tengan por objeto la ocupación, el dominio y la pose de las tierras a que se refiere este artículo, o la explotación de las riquezas naturales del suelo, de los ríos y de los lagos en ellas existentes, resalvado relevante interés público de la Unión, según lo que disponga ley complementaria, no generando la nulidad y la extinción derecho a indemnización o a acciones contra la Unión, salvo, conforme la ley en cuanto a los beneficios derivadas de la ocupación de buena fe."²²⁷

7.3. Un breve recuento comparativo de las legislaciones indígenas de América Latina.

Como puede observarse el adecuamiento constitucional que se hace de las poblaciones indígenas no constituye un fenómeno tan reciente, sino que se remonta a principios de los años sesenta, como así acontece con las Constituciones del Paraguay y Venezuela, aunque en estos casos no salen de la óptica asimilacionista-integracionista.

En términos generales el establecimiento de una analogía entre los contenidos de los ordenamientos legales estudiados conlleva a precisar los siguientes argumentos:

I. El aspecto que centralmente se establece en todas las constituciones de los países en cuestión (a excepción de Venezuela),

- - - - -

227. Parcialmente, traducción del portugués, en Manual de Documentos, op. cit., pp. 189-190. Df. CIMI, Conselho Indigenista Missionario, Brasília Brasil, Informe Constituyente No. 46, 27 de septiembre 1988, pp. 1-3.

es el del reconocimiento de los derechos agrarios a las poblaciones indígenas.

I.1. Cada uno de los Estados latinoamericanos dá una connotación distinta a la propiedad territorial indígena, al respecto encontramos lo siguiente:

a) El Estado argentino establece el compromiso de efectuar programas que permitan el acceso a la tierra a las poblaciones indígenas.

b) En la República de Guatemala el Estado se reserva "la protección" de la tierra de las comunidades y de igual forma, plantea el aprovisionamiento de tierras estatales a las comunidades que las requieran.

c) En Brasil se reconoce a las poblaciones indígenas la posesión que sobre sus áreas tradicionales han venido teniendo.

d) En la República del Paraguay se crea un régimen legal que garantiza a las comunidades la propiedad de la tierra y otros recursos productivos, en igualdad de derechos, que los demás ciudadanos.

e) En Colombia el Estado garantiza a las comunidades indígenas el régimen de reservaciones y resguardos.

f) Costa Rica como Panamá, establecen las figuras de las comarcas y las reservas, con las que se reconoce el derecho de los pueblos a poseer y administrar los territorios habitados por los indios.

g) Finalmente, en la República de Nicaragua el Estado reconoce el derecho a las formas de propiedad de las tierras de la Costa Atlántica y la autonomía de sus poblaciones para administrarlas.

Al referirse a la diferencia que acude a cada una de las legislaciones citadas, el Frente de Pueblos Indios (FIPI), cuyo coordinador es el diputado tojolobal Margarito Ruíz, plantea los siguientes aspectos:

"Se advierten tres tendencias más o menos definidas en los procedimientos para el reconocimiento de los derechos agrarios o territoriales a las poblaciones indígenas. La primera es la que se ha basado en el mecanismo de adjudicación. Argentina, Guatemala y Paraguay, reconocen bajo esta fórmula el derecho de las comunidades indias a que les sean adjudicadas tierras para su desarrollo. Esta modalidad es la más débil y conservadora, pues no reconoce los derechos históricos de los pueblos indios sobre los territorios en los que habitan o de los que fueron despojados; además se deja en manos de los grupos dominantes y de la burocracia -la que aplica los mandatos constitucionales- la facultad para hacer efectivas tales medidas, por lo que queda abierta la eventualidad de que los mandatos no se cumplan o se les adjudiquen tierras que no corresponden a las áreas en las que tradicionalmente han vivido, esto es, fuera de su territorio propio.

Una modalidad distinta es la que se ha adoptado en Brasil y en Perú. En estos países, a diferencia de los anteriores, si se reconocen constitucionalmente los derechos territoriales de las co

comunidades indias- los cuales derivan de la posesión histórica de las tierras - y el Estado se compromete a la adjudicación de las mismas. Sin embargo, en las constituciones que nos ocupan no se delimitan con precisión los límites de tales territorios y aquí también dejan en manos de la burocracia su posterior delimitación.

La tercera modalidad es la asumida en Panamá, Costa Rica y Nicaragua, en donde también partiendo del derecho histórico de los pueblos indios se actualizan sus prerrogativas territoriales, así como sus facultades para la administración de los espacios vitales. En Costa Rica, Panamá y Nicaragua, se definen legalmente los límites de los territorios indios (las reservas indígenas en Costa Rica, la Comarca de San Blas del pueblo kuna en Panamá y la región de la Costa Atlántica en Nicaragua) y se reconoce, asimismo, la facultad a esos pueblos para darse sus propias formas de gobierno en el marco nacional.

De las modalidades expuestas, la última es la que más se aproxima a los intereses de los pueblos indios, pues les restituye parte de las tierras que históricamente han poseído, además de que detiene, con alguna efectividad, la continuación de los despojos y de la depredación de los recursos de las comunidades indias. Las dos primeras adolecen de serias debilidades, pues al dejar en manos de la burocracia y de los sectores dominantes la adjudicación de tierras o la demarcación de territorios, no detiene el despojo. Por el contrario, eventualmente puede acelerar la desposesión, como ha sucedido en Brasil, en donde los pueblos hermanos han sido en mayor medida asediados por los terratenientes y las transnacionales para apropiarse de sus recursos.

De todo lo anterior se deriva que sólo en aquellos países en donde se ha implantado el mecanismo de entrega de los territorios, legalmente delimitados, e igualmente se ha reconocido a los pueblos indios el derecho de administración de los mismos, se ha logrado dar respuesta efectiva a las demandas indias. De lo que resulta que estas experiencias son las que más se adecuan a los planeamientos del movimiento indio continental.²²⁸

II. Que las constituciones generales de Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, refieren algún reconocimiento (fundamentalmente territorial y cultural) de los derechos indígenas en un apartado, capitulado o articulado especial.

228. Frente Independiente de Pueblos Indios, "Reforma Constitucional, un nuevo cambio de piel del Indigenismo", Documento Interno, México D.F., Marzo de 1990. Parcialmente publicado en el periódico El Día, 12 de mayo de 1990.

CAPITULO VIII

LEGISLACION MEXICANA Y POBLACIONES INDIAS

8. Hacia una reformulación de los derechos de las poblaciones indígenas de México.

En la primera parte de este capítulo enmarcaré un esbozo de algunos de los ordenamientos de mayor trascendencia, que en México, refieren el tratamiento jurídico de la "cuestión indígena"²²⁹, para posteriormente, exponer mi propuesta de adición a la Constitución nacional.

8.1. Poblaciones indígenas y su marco jurídico en el México actual (principales ordenamientos)

8.1.1. El régimen constitucional mexicano

La Constitución mexicana que fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y que abrogó a la de 1857, contiene un enfoque positivista acorde con el modelo liberal capitalista que le dió vigencia. Conforme los preceptos que le componen, el Estado nacional impuso su hegemonía (política, económica, social, etc.), a los demás sectores y clases de la formación social mexicana.

La expresión jurídica de esta hegemonía se expresa, entre otros, en los preceptos contenidos en el Art. 30 de la Constitución General de la República, con el cual toda la población habida en el territorio adquirió su "estatus" de ser mexicana, mucha de ella sin serlo. De esta forma cincuenta y seis etnias de composición

- - - - -

229. Con el objeto de establecer una relación histórica de aquellos formulismos jurídicos que se refieren a las poblaciones indígenas de México, consúltase apéndice No. "Cronología de algunos ordenamientos jurídicos, que en México, refieren a las poblaciones indígenas."

socio-cultural diversa, fueron "convertidas en mexicanas".

Al respecto el mencionado ordenamiento señala:

"Capítulo II

De los Mexicanos.

Art. 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la República, sea __
cual fuere la nacionalidad de sus padres;

II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos;
de padre mexicano y de madre mexicana;

III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves_
mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por naturalización (...)"²³⁰

Otro aspecto que asienta la Constitución mexicana es el de _
la igualdad ante la ley. Conforme a este formulismo jurídico, to-
dos los mexicanos son iguales ante la legislación del Estado mexi-
cano, aspecto que entre otros, se fundamenta en el Título I, Capí-
tulo I, de las Garantías Individuales.

Teórica y doctrinalmente, este tipo de principios es irrefu-
table, sin embargo, en los hechos este pronunciamiento "homogenei-
zó" a doce millones de indígenas para corporativizarlos al proyec-

230. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Po-
rrúa, Art. 30, México 1990, p. 37.

to nacional, con lo que se "hizo iguales a los desiguales". Al respecto el Art. 1 de la Constitución reza:

"En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."

De esta forma se negó la condición diversa de las poblaciones étnicas, su existencia y un desarrollo autónomo. El Estado mexicano aplicó en su Constitución un criterio monoétnico ... el del bloque hegemónico. Como fenómeno político-social, este hecho, no es gratuito sino que, configura un problema de poder y hegemonía en el que el proyecto capitalista plantea a la "homogeneización" y omisión jurídica de las poblaciones indígenas como un hecho necesario y útil para la reproducción y expansión de su sistema.

La Constitución mexicana y su Estado no le reconocen personalidad jurídica a las 56 etnias que confluyen y participan activamente en la realidad socioeconómica del país, por representar -- ello un problema político, es decir de poder. Cosa muy distinta -- acontece en materia agraria, en la que el bloque hegemónico sí reconoció formalmente la personalidad jurídica (agraria) a las poblaciones indígenas a las que genéricamente denominó "comunidades"

El Art. 27, entre otros preceptos señala:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el

dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean ... " ²³¹

Más adelante la fracción VI declara:

"Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones

- - - - -

231. Constitución, op. cit., p. 22.

III, IV y V, así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos detados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución (...)"²³²

La fracción VII de este artículo es quizás donde el Estado hizo mayor énfasis a las tierras comunales, reconociendo que:

"Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrá capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituído o restituyeren. Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualesquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se abocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas (...)"²³³

En la fracción VIII considera que ... "Se declaran nulas:

b) todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y o-

- - - - -

232. Constitución, op. cit., p. 27.

233. Ibidem.

cupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento, o cualquiera otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población;

c) todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces y otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población ...".²³⁴

Finalmente la Fracción X expone:

"Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentra inmediato a los pueblos interesados."²³⁵

De manera sucinta puedo precisar: el Art. 27 constitucional, además de reconocer personería agraria a las "comunidades" establece los derechos de restitución, confirmación y titulación de

- - - - -

234. Constitución, op. cit., pp. 28-29.

235. Ibidem.

bienes comunales.

8.1.1.1. Adecuación democrática o asimilación de las poblaciones _
indígenas al sistema capitalista?.

El reconocimiento limitado de sus derechos agrarios a las _
"comunidades", no representó en absoluto, una afirmación democrá-
tica del significado real que concernía a las 56 etnias indígenas
del país. Este reconocimiento más bien guardó tintes de tipo es--
tructural (económicos) cuyo sentido finalista fue el del Estado.

Con el Art. 27 Constitucional, se efectuó un reacomodo de las
fuerzas productivas a nivel rural en las que, al tiempo que la re_
tórica estatal las democratiza, las incorpora al crecimiento capi_
talista. Con su definición jurídica agraria, las "comunidades", _
que en el pasado habían actuado "marginamente" en la socioecono-
mía nacional, adquieren una nueva connotación dentro del proyecto
estatal. Al respecto el propio Art. 27 acota en su fracción XX:

"El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural
integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la po-
blación campesina el bienestar y su participación e incorporación
en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria_
y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraes-
trutura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asisten-
cia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para_
planear y organizar la producción agropecuaria, su industrializa-
ción y comercialización, considerándolas de interés público."²³⁶

- - - - -

236. Constitución, op. cit., p. 34

Al tiempo que la legislación desconoció su identidad étnica a los indios, les adecuó en el contexto clásista, definiéndolos como "comuneros" o campesinos.

La dinámica de reproducción del sistema, se evidencia por la ejecución de distintos documentos (leyes, planes y programas); dentro de ellos encontramos, la creación del Plan Nacional Agrícola (1970-1976), la creación del sistema crediticio nacional a nivel rural, aspecto que se consagró con la promulgación de la Ley de Crédito Agrícola de 1976. Años después el gobierno de José López Portillo promulgó, la multicriticada Ley de Fomento Agropecuario (1980), y su programa agrícola, el SAM (Sistema Alimentario Mexicano).

Cohérente con sus objetivos de reproducción capitalista, el 30 de diciembre de 1983 el Ejecutivo Federal decretó una nueva reforma a la Ley Federal de Reforma Agraria, la que entre otros aspectos plantea las siguientes "innovaciones": Se consideró al ejido y la comunidad agraria como una unidad de desarrollo rural, con personalidad jurídica y patrimonio propio (artículo 147); se creó el sector de producción, cuando los terrenos ejidales y comunales son trabajados en forma individual (artículo 136); integró la posibilidad de establecer empresas silvícolas mixtas (artículo 138) y en algunos casos prorrogó la duración de los contratos a tres años (artículo 144).

En época más reciente fue creado el PRONADRI, Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, con el que se acabó de dar la

puntilla a las poblaciones indias.²³⁷

El gran problema del modelo de crecimiento económico de México es el de su perfil antidemocrático, en el que sólo un reducido grupo viene obteniendo los beneficios del mismo, es por ello que al tiempo que critico, por incongruente a una Estado de derecho que no reconoce personalidad jurídica plena a las poblaciones indígenas, cuestiono la forma inequitativa en que se divide la riqueza. Para los pueblos indios está claro que el problema no lo constituye la modernización o el desarrollo, sino el estilo injusto de la racionalidad capitalista.

8.1.1.2. Artículo 27 y el concepto "comunidad"

Desde el punto de vista de la forma y del lenguaje jurídico que utilizó el legislador para referirse a las poblaciones indígenas, es muy importante resaltar el concepto de "comunidad" o "bienes comunales". En primer término encontramos que el legislador no hizo sino traducir un hecho de la realidad mexicana, por sí mismo válido y trascendente en toda la historia del país. La circunstancia socioeconómica de las poblaciones étnicas, por cuanto reproducirse de manera colectivada o comunal, no fue una forma impuesta o creada desde fuera sino más bien constituye una de las tantas aportaciones de la organización indígena mesoamericana a

- - - - -

367. A nivel financiero el Estado expidió el 28 de diciembre de 1985 la Ley Orgánica del Sistema del Banrural; y para julio de 1986 todos los reglamentos de los diversos Bancos Regionales de Crédito Rural.

la humanidad. Sin embargo, la lógica jurídico-positivista que llevó al legislador a tipificar de manera genérica a 56 poblaciones étnicas distintas, como "comunidades" se ubica en la óptica del discurso ideológico de la clase dominante, en cuyo trasfondo subyace una adecuación que minimiza, fracciona e invalida lo que auténticamente representan las poblaciones étnicas. Con este tipo de conceptualizaciones las poblaciones étnicas de México aparecen como una serie dispersa de pequeñas poblaciones, inconexas, carentes de pasado, y sin posibilidades de crecimiento político-social propio.

Al no contar con un proyecto propio, el Estado asume su tutela y al igual que lo hicieran en el pasado otros grupos hegemónicos paternalistas, les reivindican sus derechos agrarios.

Conforme al Art. 27, si las poblaciones indígenas solicitan tierra, será el propio Estado el que determine cuando y bajo que condiciones les serán devueltas aquellas que fueron sus propiedades. Así el legislador mexicano, respetuoso de las posiciones antirracistas consagradas en la Constitución, desechó el concepto indio (forma genérica utilizada por el español) e introdujo el de "comunero" sin reconocer finalmente la identidad étnica de 56 núcleos indígenas.

Cuando el legislador sostiene que los pueblos indios de México son "comunidades" y no poblaciones étnicas específicas les está restando toda posibilidad socio-histórica para que se constituyan en una contra-hegemonía.

En la lógica del lenguaje y de la juridicidad, encontramos _

que, en la medida en que el Estado reconoce la existencia de comu-
nidades, y no así de 56 distintas poblaciones étnicas, esta sola-
 mente advirtiéndolo, el supuesto de la existencia de entidades cuya
 presencia no vá más allá del pequeño espacio agrario en que se u-
 bican, sin tomar en cuenta, la historia, cultura, idioma, etc. de
 cada una de estas "minorías nacionales", lo que en su justa dimen-
 sión, lleva a conjeturar que el problema del bloque hegemónico _
 frente a los pueblos indios es un problema de poder, ... es un _
 problema político.

Los pueblos indios por cuanto "culturas de la derrota", han_
 sido despojados de su patrimonio histórico-socioeconómico y cultu-
 ral. De ahí la importancia de la readecuación semántica de concep-
 tos (jurídico-político) que deben ser confrontados con la reali-
 dad.

El concepto comunidad al que se refiere el Art. 27, deberá _
 de ser reformado y en su lugar debe incorporarse el de poblacio-
 nes indias (indígenas), en su forma genérica y en su forma especí-
 fica, el de la identidad a la que pertenecen cada una de estas_
 poblaciones, es decir: Náhuatl, Maya, Zapoteca, Mixteco, Otomí, _
 Tzeltal, Totonaco, Mazahua, Tzotzil, Mazateco, Purépecha, Huasteco,
 Chol, Chinanteco, Mixe, Tarahumara, Mayo, Tlapaneco, Huichol, Zo-
 que, Contal-Maya, Popoloca, Tepehuano, Cuicateco, Chocho-Mixteco,
 Tojolobal, Chatino, Amuzgo, Cora, Huave, Yaqui, Tepehua, Triqui-_
 Driqui, Chontal, Hokano, Pame, Mame, Yuma, Pima, Seri, Pápago, Co-
 chimí, Kiligua, Excateco, Popoluca, Kikapú, Gurojío, Chichimeca, _
 Motozintleco, Ocuiteco, Pai-pai, Cucapa, Kumial, Lacandón, Matlat-
 zinca, Chuj.

Aspecto que debe complementarse con la apertura real y efectiva de nuevos espacios a las poblaciones indias, a lo que nos referiremos posteriormente.

8.1.2. Poblaciones indígenas y algunos ordenamientos a nivel Federal

Como reglamentarios de los preceptos jurídicos contenidos en la Constitución General encontramos una serie de leyes que aluden a las poblaciones indígenas del país.

El enfoque sustentado en las leyes no sale del contexto conceptualizador, de ubicar a los pueblos indios sino como comunidades.

8.1.2.1. La Ley Federal de Reforma Agraria (L.F.R.A.) y las poblaciones indígenas

Esta ley fue decretada por el Ejecutivo nacional en el año de 1971, esta integrada por siete libros²³⁸ y es reglamentaria de las disposiciones que en materia agraria se encuentran contenidas en el Art. 27 Constitucional. Conforme al espíritu que la creó, guarda un carácter paternalista en el que la política agraria, su diseño y aplicación, queda en manos del Ejecutivo Federal, sus Secretarías del ramo y los gobiernos estatales (Art. 2).

La L.F.R.A. reconoce tres formas de tenencia de la tierra,

- - - - -

238. Libro Primero Autoridades Agrarias y Cuerpo Consultivo; Libro Segundo El Ejido; Libro Tercero Organización económica del ejido; Libro Cuarto Redistribución de la propiedad agraria; Libro Quinto Procedimientos agrarios; Libro Sexto Registro y planeación agrarios; Libro Séptimo Responsabilidad en materia agraria.

la propiedad privada o "pequeña propiedad", el ejido y la comunidad, sin embargo, la política agraria del régimen fundamentalmente ha fomentado a las dos primeras, en detrimento de la "comunidad". En la confrontación ejido vs comunidad, el Estado ha aplicado una política de "ejidalización"²³⁹ la que paulatinamente viene minando a las estructuras comunales (Libros II y III).

Esta tendencia se explica en la medida en que los bienes ejidales han sufrido una transformación en la que, su estructura ha sido refuncionalizada conforme a los intereses de reproducción y crecimiento del capitalismo mexicano. La banca, el Estado y los latifundistas nacionales y extranjeros vienen jugando un papel determinante en la exacción de capital de los terrenos ejidales. Fenómeno que viene siendo más lento en las poblaciones indígenas, ya sea por la resistencia y lucha que han presentado o por la existencia de formas tradicionales de producción que son contrarias con el esquema de acumulación capitalista.

En lo que corresponde a la organización, administración y dirección expuestas en la L.F.R.A. para las poblaciones indígenas, se establecen estructuras que no consideran las formas tradicionales de representación que por siglos han subsistido en ellas.

La experiencia ha demostrado que no obstante lo estipulado en la L.F.R.A., los indios mantienen y reproducen sus formas étnicas de organización, las que se rigen por su derecho consuetudinario.

- - - - -

239. Para enero de 1989 existían en el país más de 27 mil ejidos Anexos estadísticos, Informe 1988-1989, Registro Agrario Nacional, Secretaría de la Reforma Agraria. Cf. Excelsior 18 de enero de 1989, "La CNC demanda falta de crédito".

El régimen de propiedad, que establece la L.F.R.A. para la "comunidad" es "sui generis", ya que, al tiempo que lo define como inalienable, imprescriptible, inembargable é intransmisible, permite conforme a otros ordenamientos (art. 32 Ley de Fomento Agropecuario), que los bienes de la "comunidad" indirectamente sean capitalizados por terceros. Los bosques y minerales existentes en estas poblaciones generalmente son concesionados por el Estado a empresas transnacionales o monopolios del país, con ganancias ínfimas para los comuneros. Las tierras que el Estado dota, restituye o confirma a los "comuneros" lo hace en calidad de posesión y no de propiedad. Por mucho tiempo el régimen ha mantenido la ficción jurídica de presentar a los comuneros como "propietarios" de sus medios de producción cuando en realidad no lo son.²⁴⁰

Románticamente hay quienes postulan que el ejido y la comunidad guardan su fundamento y aún incluso su semejanza con el Calpulli azteca²⁴¹, en realidad estas formas de tenencia, se encuentran engarzadas estructuralmente con la formación capitalista y la analogía con el Calpulli no significa sino un referente histórico de las poblaciones étnicas del centro de la República.

8.1.2.1.1. Carencia de jurisdicciones agrarias con plenas facultades judiciales

A diferencia del Perú y Venezuela en el que sus poblaciones

- - - - -

240. Cf. Capítulo VIII del Título Segundo "Régimen de propiedad de los bienes ejidales y comunales de la L.F.R.A.", Porrúa México, 1990, pp. 32-50.

241. Ohávez Padrón Martha, Derecho Agrario Mexicano, Ed. Porrúa, México, D.F. 1982, p. 95.

indígenas cuentan con órganos judiciales especializados, en México los indios carecen de un órgano auténticamente jurisdiccional.

En los asuntos de índole agraria el Estado (Secretaría de la Reforma Agraria y Comisiones Agrarias Mixtas) se arrogan la facultad, más bien administrativa y no judicial, de conocer y resolver los asuntos y conflictos surgidos en los territorios indios, motivo de controversia agraria.

Según la L.F.R.A. las Comisiones Agrarias Mixtas pretenden ser una instancia "paritaria", en la que estarán representados tanto el Estado como los propios campesinos o comuneros. En los hechos el "representante" de los indígenas generalmente resulta ser un líder regional del partido en el poder cuyos intereses son contrarios a las aspiraciones indias.

Respecto de las atribuciones que le confiere la ley a las Comisiones Agrarias Mixtas se encuentran las siguientes:

"Art. 12.

I. Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; así como los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones;

II. Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por miembros del Ejecutivo local, y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones;

III. Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, así como en los expedientes de localización de la peque

na propiedad en predios afectables y en los expedientes de inafectabilidad;

IV. Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les sean planteados en los términos de esta ley, e intervenir en las demás cuyo conocimiento les esté atribuido y;

V. Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen."²⁴²

Las Comisiones Agrarias Mixtas cumplen funciones jurisdiccionales, sin constituir una forma acabada de estructura judicial, lo que en múltiples ocasiones ha llevado a mostrar la incapacidad del Estado por resolver a fondo la problemática agraria. Por millares se cuentan los expedientes retenidos en estas comisiones debido a su inoperancia. Lo que representa una incongruencia, con los supuestos "fines expeditos de la justicia agraria mexicana".

En la actualidad es recurrente la necesidad que de manera sistematizada y organizada se establezcan tribunales agrarios a los que recurran las partes en conflictos, y en los que los principios teleológicos que la rijan se encuentren de acuerdo con el tipo de población (indígenas-campesinos) que recurre a la administración de justicia.

Las Comisiones Agrarias Mixtas (CAM), no sólo no constituyen un auténtico tribunal agrario sino que además la forma de administrar justicia no se ajusta a las circunstancias reales en que se ubican los pueblos indios de México, es decir a sus costum

- - - - -

242. Ley Federal de Reforma Agraria, op. cit., pp. 13-14.

bres, regiones, idiomas, hábitos, cosmología, socioeconomía, etc. además de no considerar al derecho consuetudinario existente en los pueblos indios.²⁴³

Como ordenamiento legal que regula la problemática indígena, la Ley Federal de Reforma Agraria resulta ser insuficiente a las necesidades agrarias de confirmación-titulación, restitución, etc. que requieren las poblaciones étnicas del país. Además su perfil homogeneizador, que no establece en su debida dimensión a las culturas indígenas, está planteando la imperiosa necesidad de promulgar una ley especializada, cuyos contenidos sí delimiten las aspiraciones y expectativas de las poblaciones étnicas, labor intertergable de los propios protagonistas.

8.1.2.2. Ley de Fomento Agropecuario

Fue decretada por el Presidente José López Portillo en el mes de febrero de 1981. A diferencia de la Ley Federal de Reforma Agraria, cuya retórica pretende ser campesinista, la óptica de esta ley, es la de la reproducción ampliada del capital, aspecto que por lo menos fue más nitidamente adecuado. Jurídicamente se buscó unificar criterios con los de la Reforma Agraria, en el sentido de estipular "que los ejidos y comunidades agrarias podían asociarse" en la forma denominada "unidades de

- - - - -

243. El Zapatismo, a través del Plan de Ayala estableció la creación de tribunales especiales. Cuando Emiliano Zapata restituyó tierras, los trámites se efectuaron ante los primeros tribunales agrarios especializados, que fueron creados a finales de 1914, a los que se denominó Comisiones Agrarias del Sur. Estos tribunales se integraron con indígenas-campesinos de cada una de las regiones en que se ubicaron. Cf. Sotelo Inclán Jesús, Raíz y razón de Zapata, CFE, México 1969, p. 368.

producción". Y aún más, el Art. 32 de ésta ley dió prerrogativas_ para que los "comuneros se asociaran con los pequeños propietarios" A la letra el artículo citado precisa:

"Capítulo II

De las unidades de

Producción

Art. 32. Los ejidos o comunidades podrán integrar, mediante a cuerdo voluntario, unidades de producción asociándose entre sí o_ con colonos y pequeños propietarios, con la vigilancia de la Se-- cretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Participará la entidad pública del riesgo compartido sólo en los casos que señala el artículo 55 de esta ley.

Las unidades de producción que se integren con ejidos y comu nidades entre sí, con la participación del riesgo compartido, en_ los términos del párrafo anterior, se registrá exclusivamente por _ las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Reforma Agraria²⁴⁴

El artículo 33 continúa señalando:

"Art. 33. Las unidades de producción, conforme, a las metas_ de los programas, tendrán por objeto la producción agropecuaria y podrán prever el uso de espacios comunes, construcción de obras _ de provecho común, utilización de equipos, prestación de servicios en mutuo beneficio y las demás modalidades que mejor propicien el logro de las metas."²⁴⁵

- - - - -

244. Ley de Fomento Agropecuario, Ed. Porrúa, México 1990, p. 416.

245. Ibidem.

Como legislación superveniente el Art. 32 de la Ley de Fomento, violó flagrantemente lo contenido en el Art. 55 de la Ley Federal de Reforma Agraria, el que a la letra estipula:

"Queda prohibida la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y, de cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales y comunales, con excepción de los dispuesto en el Art. 76."

En la práctica la adopción de ésta ley no representó sino una ampliación de la privatización tanto de comunidades, como de ejidos. Al posibilitar la inversión del capital privado (supuestos pequeños propietarios) en las comunidades indígenas el Estado dió continuidad a políticas agrarias, como las de Miguel Alemán, cuyo fin fue el de incrementar la proletarianización-descampesinización de los indígenas-campesinos, ampliando las ganancias y la plusvalía en favor del bloque dominante. La Ley de Fomento Agropecuario recogió los lineamientos del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que señalaba:

- a) Plantear un aumento de la producción.
- b) Establecer la eficiencia agrícola.
- c) Recapitalizar al campo.
- d) Modernizar la agricultura.

Objetivos drásticamente alcanzados, con una mayor aculturación y explotación de las poblaciones indígenas.²⁴⁶

- - - - -

246. El CNPI, incluso algunos sectores del propio partido oficial, PRI (Partido Revolucionario Institucional) y de la CNC, varias organizaciones indias y no indias independientes y el Colegio de Sociólogos, entre otros organismos, rechazan la adopción de esta ley, defendida por los tecnócratas y la mayoría del PRI, así como también por el Partido Acción Nacional y significa la victoria de los "productivistas" sobre los "agraristas". Cf. Excelsior 12 de diciembre de 1980, Declaración de la CNPI.

Dentro de las leyes que el Movimiento indio deberá de exigir su abrogación se encuentra la Ley de Fomento Agropecuario, por afectar sensiblemente el patrimonio indio.

8.1.2.3. Ley de Crédito Rural

Fue decretada por el Presidente Luis Echeverría en el año de 1976.

Al igual que las anteriores, la Ley de Crédito Rural guarda una configuración socioeconómica en la que las "comunidades indígenas" son consideradas (cuando así lo juzgue el Estado) como sujetos de crédito.

Su Art. 54 refiere:

"Para los efectos de esta ley se consideran sujetos de crédito del sistema oficial de crédito rural y de la banca privada, las personas morales y físicas que se señalan a continuación:

I. Ejidos y comunidades.

II. Sociedades de producción rural.

(...)"²⁴⁷

En su Art. 58 establece:

"Las asociaciones rurales de interés colectivo se constituirán por ejidos, comunidades, sociedades de producción rural, conjunta o separadamente, sin fines de explotación de la tierra, para desempeñar actividades económicas secundarias y servicios de beneficio común para sus miembros."²⁴⁸

- - - - -

247. Ley de Crédito Rural, Ed. Porrúa, México 1999, p. 328

248. Ibidem, p. 329.

El Capítulo II de esta ley (Del Ejido y la Comunidad) establece la personalidad jurídica, como sujeto de crédito de las comunidades (Art. 63), de igual forma establece las atribuciones que en materia de adquisición de créditos compete al comisariado de bienes comunales (Art. 66)

La política financiera del Estado se ha dirigido a aquellos sectores (uniones de crédito, pequeños y grandes propietarios, etc.) de productores que se ligan a tierras ubicadas en sistemas de riego o temporal. En el caso de las "comunidades", son contadas las comunidades que han logrado este "beneficio", por tratarse de productores "atípicos" a la reforma agraria capitalista.

8.1.2.4. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia minera

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de diciembre de 1975.

La política minera del Estado establece que con la sola excepción de aquellos recursos (minerales metálicos y no metálicos) que la ley define como estratégicos²⁴⁹ y de utilización nuclear todos los demás recursos pueden ser concesionados a los particulares y a las empresas, los que pueden efectuar labores de exploración, beneficio, explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales (Art. 6).

- - - - -

249. Entre otros la ley señala al Torio, el Petróleo, el Uranio, etc., cuya tipificación jurídica es la de constituir reservas nacionales.

El Artículo 8 de esta ley precisa:

"Art. 8. El Ejecutivo Federal, mediante acuerdos a las Secretarías del Patrimonio Nacional y de Hacienda y Crédito Público, cuando considere que sean necesarias para el desarrollo, económico del país, podrá constituir empresas de participación estatal mayoritaria para la explotación minera, fijando las condiciones generales de su constitución, organización y funcionamiento, las que se sujetarán en lo general a lo siguiente:

I. Su forma será la de sociedad anónima.

II. El capital de la sociedad será el que fije su escritura constitutiva, y estará representado por acciones nominativas, divididas en tres series, con las siguientes características:

a) Serie "A", compuesta por acciones que sólo podrán ser suscritas por el Gobierno Federal, preferentemente a través de la Comisión de Fomento Minero, que serán intransferibles, no amortizables y cuyo monto en ningún caso será menor del 51% del capital social.

b) Serie "B", compuesta por acciones que podrán ser suscritas por mexicanos, ejidos y comunidades agrarias y sociedades mexicanas, cuyo capital, de acuerdo a su escritura constitutiva, esté suscrito por mexicanos por lo menos en un 66% y que sólo podrán ser transmitidas a mexicanos, ejidos y comunidades agrarias y sociedades mexicanas cuyo capital mantenga la misma proporción exigida para el suscriptor.

Tratándose de explotaciones localizadas en terrenos ejidales o comunales y no sujetas al régimen de reservas mineras naciona--

les, se dará prioridad a los ejidos y las comunidades agrarias para la adquisición de esas acciones hasta un 49% de estar en aptitud económica de ejercitar este derecho. En todo caso, se otorgará prioridad a los ejidatarios y comuneros para ocupación de mano de obra en la medida en que lo requiera la empresa.

Los superficiarios en general tendrán la misma prioridad para suscribir acciones cuando los yacimientos se localicen en sus terrenos. (...)»²⁵⁰

La disyuntiva en que coloca el Estado a las poblaciones indígenas consiste en establecerlos como "posibles accionistas", cuando sus condiciones materiales de existencia les impiden constituirse como tales. El agravamiento de las contradicciones socioeconómicas viene obligando a los "comuneros" a concesionar con el beneplácito del Estado, los recursos minerales existentes en sus territorios, lo que en múltiples ocasiones ha provocado grandes debacles ecológicas y agotamiento de recursos, que bajo la racionalidad indígena podrían llevar a un crecimiento autosostenido de sus poblaciones y a la aplicación de una política ecológica más congruente con el entorno natural dada la relación hombre-naturaleza desarrollada por los indios.

En la coyuntura actual de crisis, cuya tendencia es la de un agravamiento, las políticas que aplique el Estado se guiarán por un incremento de la explotación de los recursos renovables y no renovables, en aquellas áreas que de alguna forma se habían mante-

250. Legislación Minera, 1 9a ed., Ed. Porrúa, México D.F. 1990, p. 9.

nido como reservorios estratégicos.

En esta situación se colocan los recursos minerales hoy existentes en la casi totalidad de poblaciones étnicas del país, las que dadas su ubicación geográfica constituyen importantes bastiones de recursos mineralógicos.

Por la importancia estratégica que guarda la explotación minera, tarea ineludible del movimiento indio y de sus aliados es la de fijar una política en la que, los recursos existentes en sus territorios sean solamente explotados por los indios a quienes acuden razones históricas y de quienes puede esperarse un uso moderado y alternativo para cubrir las necesidades apremiantes de sus poblaciones. Aspectos que de igual forma tendrán que incorporarse en la nueva legislación que se pretende crear, ya que estos recursos constituyen patrimonio histórico de nuestros pueblos indígenas.

En este ámbito habrá que recuperar la experiencia de los indios canadienses, quienes son pioneros en la creación de empresas mineras indígenas.

8.1.2.5. Ley que creó el Instituto Nacional Indigenista (INI) 1948

En cumplimiento de los resolutivos del Instituto Interamericano Indigenista y como producto de la política indigenista del Estado mexicano el Ejecutivo Federal, promulgó en el año de 1948 la Ley que creó al Instituto Nacional Indigenista, cuya labor se realiza principalmente mediante sus Centros Coordinadores distribuidos en las regiones con población indígena; se crean además

"diferentes organismos destinados al rescate de la cultura popular dentro de ellos destacan el Fondo Nacional de la Danza Mexicana y el Fondo Nacional para el fomento de las artesanías, los cuales aparecen en la década de los setenta."²⁵¹

"El artículo 2 señala que el Instituto Nacional Indigenista desempeña las siguientes funciones:

I. Investigará los problemas relativos a los núcleos indígenas del país.

II. Estudiará las medidas de mejoramiento que requieran esos grupos indígenas.

III. Promoverá ante el Ejecutivo Federal, la aprobación y aplicación de estas medidas.

IV. Intervendrá en la realización de las medidas aprobadas coordinando y dirigiendo en su caso, la acción de los órganos gubernamentales."²⁵²

"El 18 de junio de 1986 aparece el decreto relamentario del artículo séptimo de la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista por el que se establecen nuevos mecanismos de participación de las comunidades indígenas en la elaboración, aplicación y evaluación de la política indigenista que el Gobierno Federal lleva a cabo a través del Instituto Nacional Indigenista."²⁵³

- - - - -

251. Durán Leonel. Cultura Popular e Identidad Nacional, Revista del México Agrario, México, Año XV No. 1, enero-marzo 1982, p. 20. citado por Carmona Lara Ma. del Carmen, Notas para el Análisis del Derecho Indígena, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Año III, No. 7 UNAM, p. 51

252. Ley que crea el INI de 10 de noviembre de 1948, Legislación Indigenista de México, México, Ediciones Especiales No. 38, Instituto Indigenista Interamericano, 1958, p. 124.

253. Carmona Lara, op. cit., p. 55.

"La participación de las comunidades indígenas se da por las siguientes instancias: Comités Comunitarios de Planeación, Consejos Técnicos Locales, Comités Consultivos Estatales y el Consejo Consultivo Nacional."²⁵⁴

El Instituto Nacional Indigenista como "organismo especializado" no ha cubierto las expectativas que las poblaciones étnicas de México se vienen planteando, dada su ubicación corporativista al que párrafos atrás me he referido.

8.1.2.6. Ley del Seguro Social

Conforme a los planteamientos señalados en la Ley que creó al INI (Instituto Nacional Indigenista), el Estado mexicano establece alguna normatividad para asistir en materia de seguridad social a las poblaciones étnicas; en términos generales los indios quedan ubicados en esta legislación, no en función de una relación de trabajo, como así sucede con los obreros, a los que obligatoriamente el patrón debe brindar seguro social, sino que, esta población es ubicada por el Estado a través de programas de asistencia y previsión social, y de "solidaridad social".

Aquellos sectores que dentro de las comunidades se proletarianzan adquieren otro rango legal, aspecto por cierto no muy bien satisfecho por la clase dominante, en la medida en que los asalariados rurales representan uno de los sectores más desprotegidos de la clase obrera.

- - - - -

254. Carmona Lara, op. cit., p. 57 y 58.

En materia de poblaciones indígenas son aplicables los artículos 12 fracción III, 13 fracciones II, III y V, 17 y 18 de la Ley del Seguro Social.²⁵⁵

El artículo 12, fracción III, señala que son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio: "Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola."

Art. 13. Igualmente son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio.

II. Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales y comerciales o en razón de fideicomisos;

III. Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento y otro género similar a los anteriores.

V. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores.

Art. 17. En los decretos a que se refieren los artículos 13 y 16 de esta ley se determinará:

I. La fecha de implantación y circunscripción territorial que

- - - - -

255. Ley del Seguro Social, Ed. Porrúa, México 1990.

comprende;

II. Las prestaciones que se otorgarán;

III. Las cuotas a cargo de los asegurados y demás sujetos obligados;

IV. La contribución a cargo del Gobierno Federal;

V. Los procedimientos de inscripción y los de cobro de las cuotas; y

VI. Las demás modalidades que se requieren conforme a esta ley y sus reglamentos.

8.1.2.7. Legislación Penal

En México no existe ordenamiento penal alguno que dé un tratamiento específico particular a las poblaciones étnicas (indígenas)²⁵⁶. A diferencia de otras legislaciones que han logrado "actualizarse", la mayoría de los códigos penales proceden del siglo pasado y su inspiración liberal no deja de ser abstracta y desapegada a las condiciones socio-históricas en que se desenvuelven las poblaciones indias.

En particular, es en la rama del Derecho penal, en la que podríamos considerar existe el mayor número de incongruencias, injusticias y aberraciones, cuando la norma del bloque hegemónico es aplicada a poblaciones diametralmente distintas del conjunto

256. El Art. 16 del Código Penal del Estado de Michoacán que fue promulgado durante el gobierno estatal de Cuauhtémoc Cárdenas (1980) establece como causales de inimputabilidad, la de "ser indígenas analfabeto alejado de la civilización". Cf. Código Penal de Michoacán, Ed. Porrúa, México 1988.

nacional. Partiendo del multicitado criterio de igualdad formal de "todos los mexicanos" ante la Ley, se aplica un sistema penal injusto en el que los indígenas son juzgados conforme a un sistema judicial distinto al suyo, en un idioma que es distinto y son considerar las especificidades socioeconómicas, culturales, históricas en que se ubican las poblaciones étnicas.

En el año de 1983 el Ejecutivo Federal, buscando atenuar la colisión que existía entre la norma penal y la realidad indígena, promulgó una adición y reforma al Código Penal, el que a la letra señala:

"Cuando el hecho se realice por error o ignorancia invencible sobre la existencia de la ley penal o del alcance de ésta, en virtud del extremo atraso cultural y el aislamiento social del sujeto se le podrá imponer hasta la cuarta parte de la pena correspondiente al delito de que se trate o tratamiento en libertad, según la naturaleza del caso."²⁵⁷

Es quizás, a partir del derecho penal desde donde se ubica más claramente la confrontación de dos realidades, la india vs. la nacional.

La primera de estas diferenciada en 56 formaciones sociales, y productora de sistemas culturales muy diversos. En este último encontramos el derecho consuetudinario que han desarrollado las po

- - - - -

257. Iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid que adiciona el artículo 59 bis del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común, y para toda la República en materia del fuero federal.

blaciones étnicas y que ante las insuficiencias e incongruencias del "derecho nacional" puede resultar alternativo a sus expectativas. Circunstancia que se explica al ser México en realidad una sociedad pluricultural.

8.1.3. Un último comentario

El sistema jurídico en que hoy se ubican las poblaciones indígenas de México, es atípico de la realidad en que se desenvuelven las mismas. El régimen constitucional contiene insuficiencias graves, al "tasar" a individuos distintos del conjunto nacional, homologando su realidad a la de la sociedad mexicana. Si el legislador pretende ser consecuente con la realidad del país tendrá que reconocer la personalidad jurídico-política a las poblaciones indígenas conforme a las propias identidades que les conforman. El régimen de Leyes reglamentarias, globalmente, resulta insuficiente e incongruente a la racionalidad en que se desenvuelven las poblaciones étnicas. Por lo que su debida dimensionalización está llamando al surgimiento de un nuevo ordenamiento legal el cual establezca un tratamiento específico a las poblaciones indias, sistematizando el conjunto de normas referentes a las poblaciones étnicas.

Un nuevo reordenamiento de esta normatividad no será tarea aparte de las poblaciones étnicas, sino con su debido concurso.

Pilar fundamental en el advenimiento de esta nueva legislación lo representa el reconocimiento al derecho consuetudinario de las poblaciones indígenas, por que en él se expresan las manifestaciones de la socioeconomía y la cultura india.

8.2. Reforma o adición constitucional?

En la última década, las fuerzas en ascenso del movimiento in dio, los partidos de izquierda, los sectores democráticos de la s ociedad y algunos intelectuales e investigadores han venido insis tiendo acerca del agotamiento de un modelo socio-jurídico, a to-- das luces injusto, que no dotó en toda su extensión, de personali dad jurídica propia a las colectividades de indios existentes en n uestro país. En la coyuntura reciente el bloque hegemónico pare-- ciera apresurado al querer brindar este derecho a las poblaciones de referencia, no obstante que durante siete décadas se mantuvo al márgen a estas poblaciones. El 10 de abril de 1989 el Presiden te Carlos Salinas de Gortari convocó a la sociedad mexicana con el objeto de establecer el reconocimiento citado, y dió por con-- formando la "Comisión Nacional de Justicia para los pueblos indios"

Desde la oficialidad, esta Comisión ha planteado al reconoci m iento citado como un fenómeno superestructural con el que es su-- ficiente darle su debida dimensión cultural a las poblaciones étn-- icas de México, además de sugerir la existencia del país como un Estado pluriétnico. A diferencia de la experiencia nicaragüense, c uyo tratamiento del problema fue enfocado desde su base social, el Estado mexicano y la Comisión vienen efectuando (como ha sido la tradición de la legislación mexicana) una "labor de cúpula" en la que no precisamente están los más versados, ni mucho menos los proprios indios.

De esta forma, la Comisión que es encabezada por el actual di rector del Instituto de Investigaciones Jurídica, Lic Jorge Ma-- drazo, ennumera de la siguiente forma los elementos que contiene en

su propuesta de reforma constitucional:

1. La declaración de que la existencia de colectividades indígenas determina que México es un Estado pluriétnico y multicultural.

2. La declaración de que el Estado reconoce el derecho específico e inalienable de los grupos y comunidades indígenas a la protección, preservación y desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, así como sus formas de organización social.

3. La declaración de que en la legislación federal estatal y municipal se establecerán las normas, medidas y procedimientos para la protección, preservación y promoción de la cultura, las lenguas, los usos y costumbres de las comunidades indígenas, así como sus formas específicas de organización social.

4. La declaración de que las disposiciones que resulten en materia indígena serán de orden público e interés social.

5. La declaración sobre la necesidad de que existan normas y procedimientos que garanticen el efectivo acceso de los indígenas a la justicia individual y colectivamente. (...)»²⁵⁸

Concretamente la propuesta de reforma constitucional de la Comisión, que deberá quedar integrada en el artículo 4, manifiesta:

"La nación mexicana tiene una composición étnica plural, sustentada fundamentalmente en la presencia de los pueblos indígenas de México. Las constituciones de los estados y las leyes y ordenamientos de la Federación y de los estados y municipios, establece-

258. Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, Propuesta de Reforma Constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México I.N.I., México 1989, p. 9

rán las normas, medidas y procedimientos que protejan, preserven y promuevan el desarrollo de lenguas, culturas, usos, costumbres y formas específicas de organización social de las comunidades indígenas que correspondan a su competencia, en todo aquello que no contravenga a la presente Constitución. Las referidas disposiciones serán de orden público e interés social.

La ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios de orden federal y local, en los que un indígena sea parte, se tomarán en consideración sus prácticas y costumbres jurídicas durante todo el proceso, y al resolver el fondo del asunto."²⁵⁹

Para los integrantes de la Comisión, el reconocimiento de sus derechos permitiría la apertura de espacios para la debida participación de los pueblos indios.

Si bien la propuesta guarda algunos aspectos significativos, como lo es la adecuación de México como un país pluriétnico, es muy importante dimensionar que no puede ser tan sólo desde la óptica cultural en función de lo cual los pueblos indios afiancen su presente y sobre todo proyecten su futuro.

Al criticar la reforma citada, el Diputado indio Margarito Ruíz señala:

"Resulta que con la reforma constitucional, serían 'Las constituciones de los estados y las leyes y ordenamientos de la Federación y de los estados y municipios (léase los diputados de las

- - - - -

259. Comisión Nacional de Justicia, op. cit., p. 11.

legislaturas locales y los municipales, en su mayoría caciques y racistas) quienes establecerán las normas, medidas y procedimientos que protejan, preserven y promuevan el desarrollo de lenguas, culturas, usos, costumbres y formas específicas de organización social de las comunidades indígenas que correspondan a su competencia... Dada la ambigüedad del texto, que no establece una mínima precisión respecto de aquello que se va 'proteger, preservar y promover', y las condiciones políticas desfavorables para los indígenas, se corre el riesgo de que se establezcan legalmente nuevas y amenazantes limitaciones al libre desenvolvimiento de los pueblos indios.

Nosotros manifestamos nuestra más enérgica protesta, porque el indigenismo mexicano persiste en poner en manos extrañas tan importantes decisiones. Sobra decir que los pueblos y organizaciones indias estamos fuera de todo mecanismo para participar en la elaboración de leyes, ordenamientos y constituciones. Para muestra un botón: fuimos excluidos de la llamada 'Comisión Nacional para la Justicia de los Pueblos Indios'. De acuerdo con esta lógica excluyente, hay que esperar que los indios estarán una vez más al margen de cualquier elaboración legal que de esta reforma resulte .

La argumentación del indigenismo para ubicar la reforma en el artículo cuarto, es que éste 'es considerado como el que consagra los derechos sociales de grupos específicos, por lo que parece adecuada, aunque en algunos aspectos insuficiente, la inclusión de este apartado de los derechos culturales de los pueblos indígenas'.

Nos preguntamos: si la inclusión de los derechos indios se ve limitada por la propia naturaleza del artículo cuarto, y hasta sus propios promotores reconocen que es 'en algunos aspectos insuficiente', ¿por qué no introducir entonces un articulado, o mejor aún: un capítulo específico, que dé margen al reconocimiento de los derechos históricos, agrarios, políticos y no sólo culturales? Así se podría dar cabida a los otros 'aspectos' que, al parecer por un problema técnico (¿o es político?), no caben en el cuarto constitucional."²⁶⁰

A lo largo de este trabajo he insistido que el problema del medio indígena es un problema estructural y las perspectivas en un futuro inmediato, podrán transformarse, al darle una dimensión socio-política a dicho reconocimiento.

La reforma que hoy se promueve desde la oficialidad no resuelve sustancialmente las expectativas que jurídicamente reivindican las poblaciones indígenas.

A nuestro parecer el planteamiento del problema no se puede cernir solamente a la reforma de un artículo de la Constitución mexicana, sino que dado el significado del mismo, debe de ser elaborado (adicionado) un Capítulo o articulado especial en la Constitución General de la República, que enmarque (en su carácter específico) a las poblaciones indígenas y en su caso deberán de reformarse y adicionarse aquellos preceptos constitucionales que por tal motivo deban ser modificados.

- - - - -

260. Ruíz Margarito, Muy limitado el reconocimiento de los derechos de los pueblos indios, El Día Diario, México 2 de junio 1990.

Conforme a este orden de ideas, deberán de ser reformados o legislados los ordenamientos jurídicos que a nivel federal reglamenten lo dispuesto en este nuevo capítulo constitucional y a su vez los Ejecutivos locales, a nivel estatal, deberán de convocar a la sociedad civil con el objeto de que también sean modificados los ordenamientos relativos.

En resumen el orden en que deberá readecuarse la situación de las poblaciones indígenas es la siguiente:

- a) Adición Constitucional.
- b) Ley Reglamentaria (especializada en poblaciones indígenas).
- c) Constituciones estatales.
- d) Leyes Estatales (Códigos Civiles y Penales)
- e) Aplicación de las leyes ya vigentes.

Como ha quedado asentado, la tarea de reelaboración legislativa deberá de involucrar necesariamente al movimiento indio y sus organizaciones sociales. Dados los fines del presente trabajo a continuación me permito argumentar, sobre que bases, en mi concepto, deberá de apuntarse la adición constitucional.

8.3. Argumentos que deben ser considerados para una adición constitucional en materia de poblaciones indígenas.

8.3.1. Un breve marco conceptual

Conceptualmente debe ser desechado el término "comunidad" por no corresponder a la realidad socioeconómica ni mucho menos cultural de los pueblos indios, además que éste término no enfoca su

identidad particular. En su lugar se propone que el lenguaje jurídico mexicano incluya el concepto de "poblaciones indias" que es la forma genérica que en la actualidad reconocen la mayoría de organizaciones indias y de los organismos internacionales; en su sentido específico cada etnia deberá de ser reconocida conforme a su propia identidad, a saber: Náhuatl, Maya, Zapoteco, Mixteco, Otomí, Tzeltal, Totonaco, Mazahua, Tzotzil, Mazateco, Purépecha, Huasteco, Chol, Chinanteco, Mixe, Tarahumara, Mayo, Tlapaneco, Huichol, Zoque, Chontal-Maya, Popoloca, Tepehuano, Cuicateco, Chocho-Mixteco, Tojolobal, Chatino, Amuzgo, Cora, Huave, Yaqui, Tepehua, Triqui, Chontal, Hokano, Pame, Mame, Yuma, Pima, Seri, Pápagó, Cochimi, Chuj, Cucapa, Kumial, Lacandón, Matlatzinca, Motozintleco, Ocuiteco, Pai-pai.

8.3.1.1. Reconocimiento de México como un país pluriétnico y multicultural.

Esta afirmación debe ubicarse como un asunto estrictamente político y económico.

8.3.1.1.1. Autodeterminación y autonomía

En la práctica el pluralismo de una sociedad puede ser viable a través de la adopción de un modelo socio-político que incorpore "espacios de poder", a sectores de la sociedad que vienen ascendiendo. Esta "relativización" del poder estatal debe recoger la reivindicación de la autodeterminación²⁶¹ y la autonomía de

- - - - -

261. Sobre la autodeterminación el párrafo I del Art. 1 del Pacto Internacional de los Derechos del Hombre, señala: "los pueblos tienen derecho a la autodeterminación. En virtud de dicho derecho determinan libremente su status político y persiguen en toda libertad su desarrollo económico, social y cultural." Cf. Daes Erika, op. cit., p. 175

las poblaciones indias del país, para que materialmente, sean capaces de desarrollar sus propios proyectos. La autodeterminación y la autonomía son conceptos que conllevan a una profunda discusión, a la que no me referiré por no ser este el espacio adecuado. Sin embargo, al referirme a estos conceptos, no estoy sino significando los derechos humanos y sociales de colectividades específicas a las que acude esta demanda.

Autodeterminación y autonomía no significan independencia o separación, ya que si ese fuera el planteamiento más que demandarlo a través de un ordenamiento legal, las poblaciones indias lo reivindicarían con la irrupción violenta ... con la Revolución.

Mas bien, se entiende por autodeterminación el abandono de políticas hegemónicas (populistas, paternalistas, desarrollistas, etc.) y la creación de nuevos espacios en los que las poblaciones indias definan los gobiernos y formas de administración y organización más acordes con su reproducción sociocultural. Este fenómeno puede validarse al traducir la lucha de poderes (Estado-poblaciones indias) en un diálogo intercultural en que el bloque hegemónico sea capaz de reconocer a los indios como sujetos de su propia historia y no tan sólo como "objetos" de explotación.

Por autonomía no se entiende extra-territorialidad con la que se proponga crear un Estado dentro de otro Estado. Autonomía significa que la reproducción de las sociedades indias se rijan económica, social y culturalmente con soberanía plena de sus derechos históricos.

En realidad la autodeterminación y la autonomía no representan innovación alguna a nuestros pueblos indios, ya que las han

conocido desde épocas remotas, lo que en gran medida ha sido factor determinante para su sobrevivencia. Estos factores de la organización socio-política se encuentran enraizados a la propiedad comunal y a la conciencia grupal de cada población india. La experiencia autonómica indígena más reciente en Latinoamérica es la de Nicaragua, en la que se plantea una asamblea regional compuesta por los delegados de las etnias y un gobierno de la región autónoma, que defiende sus intereses basados necesariamente en el respeto del idioma como idioma oficial, autoridades electas a partir de las comunidades y negociación de la inversión de las ganancias obtenidas a partir de los recursos naturales de la región.

La autodeterminación de igual forma, consiste en el surgimiento del autogobierno de las poblaciones indígenas, el que en su incorporación deberá de partir de las formas y adecuaciones del derecho consuetudinario indígena.

El bloque hegemónico está obligado no tan sólo a coparticipar del poder político, a ciertos núcleos emergentes de la sociedad civil, sino también a un ejercicio democrático de ese poder.

8.3.2. Definición de la propiedad indígena

El punto nodal de la sobrevivencia india, radica en el afianzamiento y definición de sus territorios así como en la reivindicación de sus recursos naturales, renovables y no renovables.

La nueva correlación de fuerzas del movimiento indio y sus aliados deben de asegurar el porvenir de sus pueblos exigiendo al bloque hegemónico los territorios étnicos y recursos que por derecho les corresponden. Este fenómeno debe traducirse en la nueva

legislación que decreta el Estado, en la que se exprese la propiedad real y efectiva de las poblaciones étnicas a sus tierras, aspecto que debe ser sustentado sin ficciones jurídicas y como derechos históricos y reales de los pueblos indios.

Además del carácter comunal ya reconocido en la Constitución mexicana deben ser definidos los territorios indios como territorios étnicos, señalando claramente los sujetos sociales a quienes corresponde este derecho, a saber, las 56 etnias indígenas del país: Náhuatl, Maya, Zapoteco, Mixteco, Otomí, Tzeltal, Totonaco, Mazahua, Tzotzil, Mazateco, Purépecha, Huasteco, Chol, Chinanteco, Mixe, Tarahumara, Mayo, Tlapaneco, Huichol, Zoque, Chontal-Maya, Popoloca, Tepèhuano, Cuicateco, Chocho-Mixteco, Tojolobal, Chatino, Amuzgo, Cora, Huave, Yaqui, Tepehua, Driqui-Triqui, Chontal-Hokano, Pame, Mame, Yuma, Pima, Seri, Pápago, Cochimí, Kiligua, Ixcateco, Popoluca, Kikapú, Guarojío, Chichimeca, Chuj, Cucapa, Kumial, Lacandón, Matlatzinca, Motozintleco, Ocuiteco, Pai-pai.

Factor alterno para este reconocimiento será el impluso a un nuevo período de reforma agraria integral (al que nos referimos en el Capítulo 6) con el objeto de redefinir, ampliar y reivindicar la propiedad territorial indígena.

En términos de que las poblaciones étnicas puedan gozar debidamente de sus territorios y recursos deberán de ser reformados los siguientes ordenamientos:

1. Artículo 27 Constitucional.
2. Ley reglamentaria del Artículo 27 en materia minera.
3. Ley de tierras baldías.
4. Ley Federal de Reforma Agraria.

5. Ley Federal de Aguas.
6. Ley de bosques.
7. Ley de Amparo.
8. Ley de Inafectabilidades Agrícolas y Ganaderas (Reglamento)
9. Ley General del equilibrio ecológico y la protección _
del ambiente.
10. Ley Federal de Caza y Pesca.

8.3.3. Reconocimiento de los derechos culturales a las poblaciones indígenas

La Constitución General debe reconocer el derecho inalienable de las poblaciones étnicas a conservar sus culturas, idiomas, tradiciones, usos, costumbres y cosmogonías. La importancia que _
adquiere el lenguaje en el aseguramiento y continuidad histórica _
de las culturas es fundamental, por lo que la política del lenguaje que se aplique en las poblaciones étnicas deberá de ser elaborada, supervisada y ejecutada por los propios interesados, de esta manera, la escuela y su reproducción, deberá de ser diseñada _
conforme a la idiosincrasia de los pueblos indios. Así la educación que se imparta en las poblaciones étnicas deberá de ser incorporada en su propio idioma y las poblaciones indias tendrán la prerrogativa de establecer sus propias instituciones educativas.

El patrimonio cultural-histórico de las poblaciones étnicas, son sus monumentos arqueológicos, obras de arte, códigos, etc., _
constituyen un derecho primordial de las poblaciones étnicas _
las que deberán de reconocerse constitucionalmente estos derechos. Asimismo cualesquiera investigación científico-tecnológica que se

pretenda ejercer en las poblaciones indígenas deberá de ejecutarse con la anuencia y supervisión de las mismas.

8.3.4. Transformación de la estructura judicial en materia de poblaciones indias y reconocimiento de su derecho consuetudinario.

El Estado mexicano debe reestructurar y hacer más eficiente la administración de justicia en las poblaciones étnicas del país. Para tal efecto se deberán de crear jurisdicciones especiales (ya agrarias, civiles y penales) en las que participen las propias poblaciones de referencia.

En materia penal el proceso deberá de transitar conforme a la normatividad jurídica consuetudinaria y de la costumbre del pueblo étnico de que se trate.²⁶²

Al referirse al establecimiento de esta nueva jurisdiccionalidad Coelho Do Santos apunta que deberá contener los siguientes aspectos:

"- Adopción de mecanismos que impriman celeridad a las decisiones de justicia.

262. El derecho consuetudinario no debe ser entendido como una suma de costumbres más o menos normativas, sino como una forma específica y significativamente jurídica que se establece para fijar las relaciones deseables en un ámbito intercultural. Tal forma tiende a trascender la normatividad de las costumbres, a producir un tipo de normatividad mucho más imperativa e independiente del estatus personal de quien dice o recuerda la norma para que se cumpla. Esta forma resulta de una operación en la cual se privilegia la compatibilidad entre diferentes culturas políticas, o diferentes estados de una misma cultura política; no puede ser comprendida, entonces, más que como una expresión del diálogo intercultural, sea éste impuesto o aceptado y buscado. Es un hecho transcultural, por lo tanto nos parece vano querer remitirlo a un marco de referencia sustancialmente homogéneo y unitario. Cf. Lagunas Cerda Horacio, La justicia entre los tarahumaras, Rev. México Indígena, México 1989, p. 52.

- Modificación de las reglas procesales, ya que los intereses indígenas requieren de un régimen especial frente a los po
derosos.
- Atribución del derecho de acción a los organismos comunita
rios.
- Institucionalización de la justicia agraria. Estableciéndola
la como un régimen especial y gratuito.
- Soberanía y autonomía en el manejo de los asuntos de las comunidades."263

Uno de los soportes fundamentales de los pueblos étnicos está en el poder del lenguaje y de las costumbres. A diferencia del derecho positivo, la costumbre, por cuanto derecho consuetudinario, se relaciona con toda la estructura de legitimidad de las po
blaciones indias, a saber: sus relaciones de parentesco, sus concep
ciones cosmogónicas, sus principios filosóficos, sus conceptos re
ligiosos, sus vínculos sociales-comunitarios, sus reglas de compor
tamiento y de convivencia social. Por ello la importancia de que sea
respetado, reconocido y continuado este derecho consuetudinario.

A diferencia de la tradición romana (por cuanto derecho escri
to), del derecho positivo mexicano, el derecho consuetudinario se ha conformado a través de la oralidad, cuya fuente es más bien la práxis
cotidiana de la vida comunitaria, en procura de la mejor regulación
y desenvolvimiento de las poblaciones indígenas.

- - - - -

263. Coelho Dos Santos, et-al, Sociedades Indígena E O Direito Uma Questao de direitos humanos (ensayos), Ed. Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil, 1985, pp. 130-132.

Es muy importante subrayar que si bien el derecho positivo _ mexicano establece como una de sus fuentes de derecho a la costumbre, en la práctica tratándose de las poblaciones étnicas, no le _ ha reconocido, lo que ha derivado en flagrantes violaciones de sus derechos humanos y colectivos.

Por ello el reclamo de reconocer, constitucionalmente al de-- recho consuetudinario adquiere mayor validez.

Jerárquicamente este fenómeno deberá ser traducido a cada _ una de las esferas del derecho; reglamentarias (leyes federales y orgánicas), local (constituciones locales y códigos civiles y penales-adjetivos y sustantivos) e incluso municipales.

8.3.5. Las poblaciones indígenas deberán de contar con representación parlamentaria

Al no constituir el proceso autonómico de las poblaciones indígenas un fenómeno de aislamiento, sino de una nueva corporación y realización ante el Estado, le deberán de ser reconocidos (además de sus autoridades tradicionales), representantes políticos _ (legítimos) de sus poblaciones étnicas ante los municipios, parlamentos locales y la federación.²⁶⁴

Parafraseando a Bisch Meyer podríamos precisar . . . "¿Acaso no es posible concebir un sistema de representación de diferentes etnias, por ejemplo, o de otros diferentes subgrupos de un pueblo, _ _ _ _ _

264. Al respecto no debe olvidarse la experiencia desarrollada durante el sexenio del Gral. Lázaro Cárdenas, durante el cual _ se estableció que en todos los pueblos que hubiera mayoría _ indígena, fueran los propios indios quienes por Ley ocuparan los cargos establecidos por Ley. Cf. Medina Hernández, 1984, op. cit. pp. 13-14.

al interior de una misma asamblea parlamentaria?

8.3.6. Reconocimiento de regiones autónomas administrativas indígenas

Sin lugar a dudas que el reconocimiento formal jurídico de las poblaciones indígenas determinará el progresivo surgimiento de regiones, cuyas condiciones geoeconómicas y fundamentalmente socio-económicas, determinarán una nueva regionalización del país. La existencia de etnias cuyos pobladores se ubican en más de uno de los Estados (mixtecos, huastecos, etc.) son entre otros aspectos, circunstancias que se combinan en esta nueva regionalización.

Para el P.R.D. (Partido de la Revolución Democrática) esta nueva regionalización se establecería a través de la creación, de lo que denominan, "regiones pluriétnicas" las cuales precisan de la siguiente forma:

"Las regiones pluriétnicas.

Demarcación.

Las regiones pluriétnicas serán entidades político-administrativas, legalmente demarcadas mediante mecanismos democráticos, que se significarán por la composición pluriétnica de su población. Estas regiones pluriétnicas se demarcarán al agruparse un número de municipios pertenecientes a una o varias entidades federativas, que constituirán el territorio de los entes regionales".²⁶⁵

- - - - -

265. "Primer Encuentro Nacional de Pueblos Indios del Partido de la Revolución Democrática", Propuesta de lineamientos y principios generales para una reforma constitucional y su respectiva Ley reglamentaria, Comunidad Tampaxal, Mpio. de Aquisman, San Luis Potosí, México 28-29 de julio de 1990, p. 3.

Este tipo de planteamiento se acerca quizás más a la experiencia sandinista, el cual fue incorporado en base a una coyuntura política, que surgió al fragor de la lucha social, por lo que habría que ubicar que tan sintomático resulta a los pueblos indios esta propuesta del P.R.D.

8.3.7. Establecimiento constitucional del derecho a la salud a las poblaciones étnicas y reconocimiento de su medicina tradicional

Al tiempo que la Constitución alude al derecho a la salud que deben de tener "todos los mexicanos", segrega y margina de su política sanitaria a las poblaciones étnicas. Aspecto más bien cristalizado de forma parcial y coyuntural y con la disposición de escasos recursos. Por ello el Estado, al igual que lo ha sustentado para otros núcleos y clases de la sociedad debe de especificar con rango constitucional este derecho para las poblaciones indias.

8.3.7.1. La medicina indígena

El bloque hegemónico ha aplicado una política sanitaria que colide con la medicina indígena, lo que ha provocado, en muchos casos, que esta última funcione desde la "clandestinidad".

La experiencia ha demostrado las virtudes y cualidades terapéuticas de la medicina tradicional mexicana, circunstancia que incluso hoy vienen aprovechando de manera sistemática los laboratorios de las grandes transnacionales de la industria químico-farmacéutica.

El Estado mexicano debe reconocer, reproducir y fomentar, la medicina de nuestros pueblos indios.

8.4. La propuesta constitucional

Capítulo que se propone adicionar a la Constitución General de la República en lo que corresponde a los derechos fundamentales de las poblaciones indias de México.

Conforme a la estructura del ordenamiento se propone que la presente propuesta sea adherida como Capítulo II bis, el que se intitula "De las Poblaciones Indias" estructurándose de la siguiente manera:

Capítulo II (Bis)

De las Poblaciones Indias

1. La Nación mexicana es una sociedad pluriétnica y multilingüe conformada por 56 poblaciones indias: Amuzgo, Cochimí, Cora, Cucapa, Guicateco, Chatino, Chichimeca, Chinanteca, Chol, Chontal-Maya, Chontal, Chocho-Mixteco, Chuj, Driqui-Triqui, Guarojío, Huave, Huasteco, Huichol, Hocano, Ixcateco, Kikapú, Kiligua, Kumial, Lacandón, Mame, Matlatzinca, Maya, Mayo, Mazahua, Mazateco, Mixe, Mixteco, Motozintleco, Náhuatl, Ocuiteco, Otomí, Pai-pai, Pápago, Pima, Popoloca, Popoluca, Purépecha, Seri, Tarahumara, Tepihua, Tepehuano, Tlapaneco, Tojolobal, Totonaco, Tzeltal, Tzotzil, Yaquí, Yuma, Zapoteco, Zoque.

2. Las poblaciones indias establecerán sus estructuras de gobierno, orientándose en los principios de autonomía y autodeterminación, los que serán concurrentes con los preceptos jurídicos

contenidos en esta Constitución y con las formas del derecho consuetudinario de cada etnia.

3. Sin perjuicio de las demarcaciones en que actualmente se ubican las entidades federativas, el Estado crea las regiones administrativas autónomas con el fin de alcanzar un desarrollo sostenido de las distintas regiones étnicas y pluriétnicas del país.

I. Compete al Ejecutivo Federal, las poblaciones indias y los ejecutivos locales, la zonificación de las regiones administrativas autónomas.

II. Las regiones administrativas autónomas son entidades político-administrativas que funcionan regionalmente. Dependiendo su localización, son monoétnicas o pluriétnicas y su fin principal es impulsar el desarrollo regional, el que se establecerá acorde con los fines y objetivos de las poblaciones indias.

III. Las regiones administrativas estarán presididas por un Consejo de Representantes, el que estará conformado por 10 integrantes, los que serán elegidos democráticamente y de manera directa.

IV. El Consejo de Representantes tendrá acceso a los parlamentos locales y federal, en los términos que establezca la ley reglamentaria.

V. Las regiones administrativas autónomas, establecerán un consejo de administración de sus recursos y de planeación, que estará conformado por cinco integrantes elegidos democráticamente.

VI. Los fondos de administración de las regiones administrativas autónomas, se integran por los recaudos de su propio e--