

## INTRODUCCIÓN

Los procesos de reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas por los Estados del continente americano han generado un debate inédito: ¿cómo incluir su derecho a la libre determinación, a su autonomía, con base en las reglas constitucionales existentes? Para Diego Valadés, la demanda de autonomía de los pueblos indígenas no atenta contra la soberanía del Estado, más bien la autonomía la complementa y “enriquece la estructura y desarrollo del sistema constitucional”.

Desde la perspectiva del constitucionalismo contemporáneo se analizan los casos de Canadá, Colombia, Ecuador, Brasil, Guatemala y México. James Hopkins considera que la autonomía indígena de esos países fortalece a la nación canadiense: “Aboriginal people aspire to live their individual and collective identities under their own governments with their own programmatic vision of design and yearn to be respected, in part as the first peoples who allowed Canada to grow and prosper as a nation”.

Esther Sánchez Botero advierte que en Colombia y Ecuador la consolidación de los Estados multiculturales pasa por una activa voluntad cotidiana:

Es importante que el panorama de refuerzo de lo étnico; es decir, de la capacidad de ser respetados para el ejercicio de la autonomía por parte de la sociedad hegemónica, se traduzca día tras día en más hechos de reconocimiento que posibiliten, si ellos así lo desean como autónomos, el ejercicio legal y plural de la justicia, las formas socioeconómicas distintas, el fortalecimiento de sus sistemas de gobierno, todas las instituciones compitiendo con los signos de los tiempos modernos, pero bajo el espíritu de sus antepasados.

La Constitución brasileña destaca en el ámbito continental por dedicar un capítulo completo al reconocimiento de los derechos indígenas. Sérgio Leitão destaca el derecho originario a sus tierras reconocido desde la Constitución de 1934. La actual Constitución de 1988 establece

que las tierras indígenas son inalienables, indisponibles e imprescriptibles y las define como “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles para suas atividades produtivas, as imprescindíveis á preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições (artículo 231, párrafo 1)”.

Para José Emilio Ordóñez Cifuentes, el reconocimiento constitucional en Guatemala y México es complejo porque son Estados etnocráticos, donde se ejerce un colonialismo interno hacia los pueblos indígenas:

...tanto México como en Guatemala, encontramos Estados de carácter etnocrático... tierras pródigas de una enorme riqueza material distribuidas inequitativamente, en donde la modalidad política en los umbrales del siglo XX en su realidad más inmediata es la del colonialismo interno... donde la problemática es sumamente compleja y la cuestión principal radica en las relaciones, los procesos y las estructuras político-económicas y socioculturales específicas de dominación interna y la sujeción a los grandes intereses del capital internacional.

En el ámbito federal mexicano se exponen los puntos de vista sobre el reconocimiento de los derechos políticos, territoriales y religiosos de los pueblos indígenas. En relación con los primeros, Gilberto López y Rivas señala que su reconocimiento debe ser integral y que sin la atención a esta demanda no habrá democracia:

...la autonomía se fundamenta en un reconocimiento claro de una unidad nacional, que toma en cuenta el derecho de los pueblos indios a decidir sobre sus propios asuntos y el derecho también, no solamente a decidir y gobernarse, sino también a intervenir democráticamente, con el resto de los mexicanos, en las decisiones que se tomen en todos los niveles de la jurisdicción del Estado.

Para Francisco López Bárcenas el reconocimiento de los derechos indígenas pasa por el reconocimiento del derecho colectivo al territorio, “porque de nada serviría que en las leyes se enunciaran todos estos derechos si no se establecieran al mismo tiempo las condiciones para su pleno ejercicio”. Esto se justifica ante un vacío legal que es necesario cubrir para que se proteja, expresa y ampliamente, el derecho colectivo al territorio, también porque la tierra es la matriz cultural indígena, así como

para preservar los recursos naturales y establecer las bases para el reconocimiento de los pueblos indígenas como entidades de derecho público.

Elio Masferrer apunta que la religión indígena se caracteriza por no distinguir entre lo sagrado y lo profano, ya que todo es sagrado; tampoco pretende convertir a los demás ni mezclarse con otras etnias. La influencia colonial agregó otros elementos como: "...los sistemas de fiestas, los sistemas de cargos político-religiosos, la articulación del trabajo público con el trabajo para las actividades religiosas y la configuración y asimilación de los sitios sagrados a las nuevas realidades". La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público no reconoce a las religiones indígenas ni a sus ministros de culto, razón por la cual, señala, será necesario atender el derecho colectivo a concebir y practicar su espiritualidad, respetando, por ejemplo, sus lugares sagrados (templos, sitios naturales y arqueológicos) y oficializando a sus especialistas religiosos tradicionales.

En el ámbito de las constituciones locales de México se analizan los procesos de reconocimiento de los derechos indígenas en forma general, en particular los estados de Oaxaca, Chiapas y Chihuahua. El estudio de Isidro Olvera Jiménez sobre las reformas constitucionales en materia indígena en 16 estados señala que, hasta 1992, sólo cinco de éstos reconocían la existencia de sus pueblos indígenas. Después de la reforma al artículo cuarto de la Constitución federal de 1992, cuatro estados más hicieron su reforma; y con el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994, siete estados reformaron sus constituciones. Sólo Oaxaca, Quintana Roo, Chiapas y Campeche tienen leyes reglamentarias en materia indígena. La mitad de los estados se reconocen como estados pluriculturales, y Oaxaca, Nayarit y Veracruz reconocen expresamente el derecho a la libre determinación de sus pueblos indígenas. El efecto de estas reformas, sin embargo, no es lo esperado: "Si se profundiza en un análisis sobre el impacto y aplicación de las normas constitucionales citadas, los resultados no serán muy halagadores, pues en la mayoría de los casos no son suficientes para responder a las reivindicaciones de los pueblos y comunidades indígenas, sin negar que representan un avance."

Dicho adelanto lo constata Salomón Nahmad, en relación con el caso oaxaqueño:

Todos estos derechos colectivos representan un avance en la construcción de una sociedad multicultural y diversa de Oaxaca y que se proyectarán al

nivel nacional. Esta ley abarca los aspectos de la autonomía, cultura, educación, y articulación de los sistemas normativos internos con los del sistema judicial estatal, de los derechos de las mujeres indígenas, del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales de las comunidades y pueblos dentro de sus territorios para un desarrollo étnico que otorgue mayor bienestar y seguridad a los pueblos originarios del estado de Oaxaca. La aprobación de esta ley coloca a Oaxaca en la cúspide del reconocimiento de los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas de México y se proyecta significativamente al nivel de América Latina al final del siglo XX.

Para Araceli Burguete Cal y Mayor las reformas no necesariamente pueden fortalecer a los pueblos indígenas:

...no todas las reformas constitucionales en materia de derechos indígenas, abonarán hacia (su) fortalecimiento... sino que muchas de ellas podrán tener exactamente el propósito contrario. Por ejemplo, las reformas legales en Chiapas que se realizaron desde 1998 hasta el año 2000, no tuvieron como propósito la profundización de la autonomía indígena; sino, por el contrario, el fortalecimiento de la presencia estatal en las regiones indias, para lograr un mayor y más eficiente control sobre la vida y decisiones de tales pueblos.

El caso de Chihuahua, analizado por Salvador Monsiváis, destaca la reforma constitucional de 1993, donde se asigna un capítulo a los derechos de los pueblos indígenas. En éste se establece que en los juicios civiles y penales se deberán aplicar las normas indígenas y se reconoce la inembargabilidad e imprescriptibilidad de las tierras indígenas. Sin embargo, la falta de una ley reglamentaria, a pesar de cuatro intentos por aprobarla, propicia que el camino por recorrer sea largo:

Hoy se puede decir que la Constitución de Chihuahua ha intentado ser accesible en la justicia con la población indígena, tratando de atender su conformación sociocultural en que vive, pero falta un gran trecho por caminar. En las distintas propuestas de iniciativas de Ley Reglamentaria que se han presentado de 1994 a 1999, muestran posiciones encontradas, se transcriben garantías que ya están consagradas en leyes federales, y, aún más se transcriben conceptos que en este contexto son inaceptables porque ponen en riesgo la soberanía de la nación mexicana.

Elementos de una nueva constitucionalidad, basados en los derechos indígenas, se exponen en la última parte de esta memoria. Para Luis Villoro, el reconocimiento del pluralismo cultural en la Constitución, fundamenta al pueblo indígena como nuevo sujeto de derechos al interior del Estado; de esta manera, el derecho a la libre determinación, y como expresión de ésta la autonomía indígena, debe entenderse “como *status* jurídico pactado entre el gobierno... y los pueblos”.

Para Manuel González Oropeza, la autonomía indígena es compatible con la historia política y el sistema federal mexicano:

Aunque Wheaton fue de gran influencia en México, el liberalismo político del siglo XIX no prestó atención a [su] afirmación [en el sentido de que “una potencia débil no renuncia a su soberanía y el derecho a gobernarse por sí misma al colocarse bajo la protección de una potencia más fuerte”] ni a la tesis de Tocqueville que caracteriza al sistema federal como una coexistencia de soberanías en un mismo territorio, lo cual se traducía en diferentes gobiernos propios de cada comunidad, con capacidad de expedir su legislación, pues ésta fue la definición de soberanía en el primer documento constitucional de México: los Sentimientos de la Nación de Morelos.

José Roldán Xopa señala que la integración del derecho indígena en el derecho nacional podría darse en el ámbito municipal, lo cual no produciría una relación entre sistemas jurídicos diferentes, sino una mezcla de ambos:

Si bien, el empleo del dualismo “indígena” y “no indígena” tiene como utilidad señalar los rasgos genéricos de dos órdenes normativos de diversa proveniencia, la juridificación del primero (su conversión a derecho positivo) tiene también como consecuencia su conformación como parcela del derecho nacional. No obstante su diversidad (su carácter consuetudinario, su énfasis comunitario, etcétera), la recepción legal y constitucional que del mismo se hace, desencadena un proceso de ubicación en el sistema de fuentes del derecho mexicano cuya base común de validez es la Constitución. Se verifica, pues, más que un proceso de pluralismo jurídico, una vía de mestizaje jurídico, en el que el dualismo tiende a disolverse.

Jorge Alberto González Galván menciona que la técnica jurídica constitucional, en relación con el reconocimiento de la autonomía indígena, debe estar subordinada al espíritu de las demandas de los pueblos indígenas. Destaca que el legislador de 1917 fue sensible al romper el esquema

individualista del constitucionalismo decimonónico cuando reconoció los derechos colectivos de los campesinos y trabajadores por sus diferencias sociales y económicas en relación con el resto de la población. Esto último nos colocó en la vanguardia del Estado social de derecho. Ahora se tiene la responsabilidad de ampliar el reconocimiento de los derechos colectivos para aquellos que son culturalmente diferentes y colocarse en la vanguardia de un nuevo Estado, del Estado pluricultural de derecho.

Se puede consultar en el anexo la relatoría realizada por Claudia Gómez y Carlos Montemayor.

Jorge Alberto GONZÁLEZ GALVÁN