

LOS DERECHOS DE LOS INDÍGENAS Y LA RENOVACIÓN CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

El artículo 40 de nuestra norma suprema determina que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república compuesta por estados libres y soberanos. A nadie extraña esta fórmula, que reconoce la soberanía de las entidades federativas, semejante a la acuñada desde 1824. Al aprobarse la primera Constitución del México independiente, el Congreso Constituyente reconoció expresamente el derecho “de cada pueblo” para darse a sí mismo “leyes análogas a sus costumbres”. Al comenzar el siglo XXI conviene tener presente el ejemplo visionario de esos hombres de principios del siglo XIX.

En nuestros días el debate se centra en las aspiraciones de autonomía que alientan los pueblos indígenas del país. Por eso hoy tenemos que preguntarnos si los conceptos de autonomía y soberanía son excluyentes. La orientación que prevalezca resultará de gran relevancia para el sistema constitucional mexicano. La dificultad principal reside en determinar hasta qué punto soberanía y autonomía son dos principios complementarios o contrapuestos.

En términos generales la soberanía consiste en el máximo poder originario, incondicionado, intransferible e imprescriptible, ejercido por el pueblo para organizarse jurídica y políticamente; a su vez, la autonomía es una facultad de regulación libre, responsable y temporal cuyo ejercicio institucional, colectivo o individual produce los efectos autorizados por el pueblo soberano.

La autonomía puede estar referida a entes jurídicos de naturaleza pública, en cuyo caso a veces incluso se habla de autogobierno; pero también se admite la autonomía de los entes colectivos y por supuesto la autonomía de la voluntad de los individuos. Esas tres formas de la autonomía: pública, social y privada, resultan de la vigencia de un orden jurídico superior que las regula, como decisión del poder soberano a través de la Constitución.

Así, aunque conceptualmente la soberanía precede a la autonomía, históricamente ocurrió al revés. La autonomía alcanzó su mayor ex-
pre-

sión posible durante la Edad Media, y fue contrarrestada por la idea renacentista de soberanía. Gracias al principio de soberanía fue posible estructurar el Estado moderno y depositar, en órganos centrales de decisión política, la capacidad coactiva que durante varias centurias habían asumido diversos cuerpos autónomos.

El principio de la soberanía fue complementado por una de las más inteligentes teorías de todos los tiempos: la del contrato social. Merced a este contrato se pudo explicar que la totalidad de los individuos se asociaban de manera libre precisamente para resguardar su libertad, pero admitían que la libertad de cada uno tenía por límite la de los demás. Ese pacto sólo era viable si al mismo tiempo se aceptaba la soberanía, y así se justifica doctrinariamente el surgimiento del Estado moderno y su evolución progresiva en Estado social y democrático de derecho.

El reconocimiento de que subsistían los atributos de la autonomía de los individuos, de las colectividades, y de entes públicos subordinados al Estado, contribuyó a paliar los efectos totalizadores a que el Estado ha propendido siempre. La armonización entre los principios de soberanía y autonomía ha permitido arribar a lo que hoy denominamos Estado democrático. No existe, por tanto, una relación de antinomia entre ambos principios sino, justamente al contrario, de complementariedad.

Hoy se plantean, empero, dos problemas que sí ofrecen una disyuntiva preocupante en la mayor parte de los sistemas constitucionales: existe un embate generalizado contra la soberanía en el ámbito internacional, y una presión expansiva de la autonomía en los ámbitos nacionales. Si se llegara a romper el equilibrio penosamente alcanzado podríamos desembocar en cualquiera de dos extremos: si la decisión cayera del lado de afectar la soberanía desde la presión exterior, presenciaríamos la supresión de los Estados independientes; si la decisión favoreciera la prevalencia de la autonomía como elemento rector de la vida política interna, podríamos regresar a fórmulas bastante parecidas a las adoptadas durante el medioevo; la dilución del Estado se daría por la vía de la fragmentación.

Ambas opciones supondrían a la postre la pérdida de la idea de nación. Por supuesto, se trata de dos escenarios extremos. El punto de equilibrio razonable está allí donde se pone a salvo el principio de soberanía y se garantiza el derecho a la autonomía. Todo lo que nos lleve a alejarnos de ese objetivo, en la dirección que sea, debe ser visto con reservas. Mientras que la soberanía es el instrumento que garantiza la libertad de

las naciones, la autonomía es la que asegura la de la sociedad y sus organizaciones, y de los individuos.

Desde luego, hablar de un “equilibrio” resulta bastante más sencillo que ponerlo en práctica. ¿Cómo traducirlo a términos aceptables para todos? Sólo hay una vía: la del acuerdo. En este ámbito son identificables dos elementos: el político, que atiende a las posibilidades y estilos de conciliación que cada parte sustenta, y el jurídico, que concierne a los instrumentos normativos susceptibles de ser adoptados.

En la interacción entre política y derecho no cabe argumentar que el derecho entorpece la política, vieja tesis conservadora, ni que la política domina al derecho, sistemática posición del pragmatismo. En una sociedad democrática, política y derecho son indisolubles. Para efectos de estudio e incluso de estrategia podemos distinguir entre factores políticos y jurídicos, pero en términos de convivencia social, unos y otros forman parte de un todo. La norma determina la forma política y el ejercicio político actualiza la hipótesis jurídica. La expresión más elevada de esa realidad la encontramos en un texto al que denominamos, precisamente, Constitución política.

En nuestro sistema constitucional tenemos diversas expresiones de autonomía. La autonomía individual queda garantizada: las personas pueden celebrar contratos, pactos o convenios en tanto que de ellos no resulte la pérdida de su libertad o sean contrarios al orden jurídico. La autonomía colectiva está referida a las organizaciones políticas (partidos), sociales (sindicatos, organizaciones agrarias, cooperativas) y profesionales. La autonomía pública es ejercida por los estados, los municipios y diversas instituciones consideradas por la Constitución y las leyes, como las universidades y los organismos electorales, por ejemplo.

Los casos más relevantes son los estados y los municipios. La Constitución alude a los “estados libres y soberanos”, como una fórmula extrema de autonomía que, naturalmente, se ejerce conforme a la propia Constitución federal. En cuanto a los municipios, no se les denomina soberanos, como a los estados, pero sí libres, y la libertad es la expresión más elevada en cuanto a la capacidad de decisión. En 1922 la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana propuso una reforma constitucional al artículo 40 para introducir el concepto de “municipios autónomos”. No prosperó porque hubo quienes consideraron que el principio de “municipio libre” era todavía más amplio.

Esto no obstante, la reforma constitucional sobre el régimen municipal de 1983 representó un notable avance institucional. Esa reforma dejó establecido que el espacio municipal es uno de los más promisorios en cuanto a opciones democráticas concierne, y atribuyó a los municipios una serie de facultades que acentuaron su naturaleza autónoma.

Por esto, al plantearse la autonomía de las comunidades indígenas no se contraviene la estructura ni el desarrollo del sistema constitucional mexicano. Por el contrario, se le enriquece. Sin embargo se debe insistir en la necesidad de preservar el equilibrio entre los principios de soberanía y autonomía, para evitar distorsiones que en última instancia afecten las posibilidades de la consolidación democrática del país.

La cuestión indígena ha estado presente en México a lo largo de su historia; en otros países, sin embargo, han adoptado soluciones más directas y categóricas que las mexicanas. Aunque los problemas de los indios mexicanos dieron lugar a una intensa polémica entre Las Casas y Ginés de Sepúlveda en el siglo XVI, fue apenas hasta 1992 cuando se decidió franquearles el acceso a la Constitución. Lo llamativo es que esto no hubiera ocurrido ni siquiera con motivo de una Revolución que hizo causa de las reivindicaciones sociales.

El artículo 4o. de la carta fundamental mexicana fue reformado en 1992. Desde entonces, el primer párrafo de ese precepto reconoce la naturaleza pluricultural de la nación, “sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”. Además, adopta dos importantes disposiciones: la protección y el desarrollo de las lenguas indígenas, de sus culturas, usos, costumbres, recursos y formas de organización social, por una parte, y por otro lado el “efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”, incluyendo la garantía de que en los juicios agrarios se tomarán en cuenta “sus prácticas y costumbres jurídicas”.

Aunque con esa reforma se llenó una laguna constitucional, vale la pena ver cómo han abordado este mismo asunto otros sistemas constitucionales, para que podamos apreciar la situación actual de las constituciones y los derechos de los indígenas. Aclaro que utilizo la voz “indígena” como sinónimo de “natural” o de “indio”, a pesar de que se sabe que “indígena” propiamente dicho es toda persona originaria de un lugar determinado.

Argentina es, con Uruguay, el país con menor densidad de población indígena de nuestro hemisferio. La Constitución uruguaya no hace alusión a los indígenas, y es comprensible, pero la argentina sí (a. 75.17). La

Constitución argentina, además de reconocer la preexistencia étnica y cultural de los indígenas, va más allá que la nuestra en dos aspectos: garantiza el derecho a la educación bilingüe e intercultural, y asegura a los indígenas su participación en la gestión de sus recursos naturales.

En Brasil la Constitución dedica un capítulo (el VIII, del título VIII) completo a los indios. De manera aun más precisa que la argentina, la norma brasileña establece (a. 232) que los recursos hidráulicos y minerales pertenecen a la nación (a. 176), pero los localizados en las tierras de los indígenas (a. 20-XI) sólo pueden ser aprovechados con autorización del Congreso nacional, y dando a los indígenas una participación en el producto que se obtenga. En caso de afectación de sus derechos, corresponde al ministerio público (a. 129-V) defender los derechos e intereses de las poblaciones indígenas ante los tribunales federales (a. 109-XI). En cuanto a educación, también se garantiza (a. 210-2) que se utilizarán las lenguas maternas, conforme a “procesos adecuados de aprendizaje”.

En Colombia, la fuerte tradición política del país llevó a establecer (a. 171) una circunscripción nacional especial integrada por indígenas para elegir dos senadores. En materia de justicia se reconoció (a. 246) que las autoridades de los pueblos indígenas ejerzan funciones jurisdiccionales de acuerdo con sus propias normas y procedimientos, en “coordinación” con el sistema judicial nacional.

La organización territorial de Colombia está basada en entidades. Estas entidades son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas (a. 286). Todas las entidades gozan de autonomía, pueden gobernarse por autoridades propias y participan en las rentas nacionales (a. 287). La ley precisa los requisitos para que una comunidad indígena adquiera el carácter de entidad (a. 329). El gobierno de esas entidades corresponde a concejos formados conforme a los usos y costumbres de las comunidades (a. 330). Entre sus funciones se incluyen las de aplicar las normas de uso del suelo y poblamiento, formular planes y programas de desarrollo acordes con el nacional, promover inversiones públicas, y percibir y distribuir recursos. En cuanto al aprovechamiento de los recursos naturales, se garantiza que además de participar en los productos, no se afecta la integridad cultural, social y económica de los indígenas.

En Ecuador (a. 1o.) se reconoce explícitamente el quechua, el shuar “y los demás idiomas ancestrales”, como de uso oficial de los pueblos indígenas. Por lo demás, la Constitución reconoce (aa. 83-85) los derechos de los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos, entre los que

incluye la protección de los lugares rituales y sagrados. Los pueblos indígenas tienen derecho a ser consultados sobre planes y programas de explotación y recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que “puedan afectarlos ambiental o culturalmente”, a recibir las indemnizaciones que procedan por esa afectación y a participar en los beneficios que resulten.

En Guatemala, la Constitución (aa. 66-70) pone un especial énfasis en los temas sociales. Asegura a los indígenas, además de los derechos convencionales concernientes a la identidad, que recibirán asistencia crediticia y técnica preferencial para estimular su desarrollo, y protección especial en materia laboral cuando tengan que trasladarse fuera de sus comunidades.

Honduras (a. 346) es el único país donde la Constitución apenas alude, sin aportaciones de trascendencia, a los indígenas. En Perú (aa. 69 y 149) la Constitución también es muy lacónica, aunque reconoce la autonomía de las comunidades nativas.

En Nicaragua, en cambio, se prevé (aa. 5o., 180 y 181) que las comunidades de la Costa Atlántica disfrutarán de un régimen de autonomía conforme al cual contarán con su propia organización social, administrarán sus asuntos locales y elegirán libremente sus autoridades y diputados. Para otorgar concesiones de explotación de los recursos naturales será necesario contar con la aprobación del Consejo Regional Autónomo Indígena.

La Constitución panameña (aa. 84, 86, 120 y 123) orienta sus preceptos a la protección de la propiedad indígena (rasgo común con las demás Constituciones mencionadas aquí), y subraya los aspectos culturales, particularmente el estudio, conservación y difusión de las lenguas nativas. Por su parte, la más relevante aportación de la norma suprema paraguaya (a. 66) consiste en el compromiso del Estado para defender a la población indígena “contra la regresión demográfica”.

La norma suprema venezolana de 1999, a diferencia de la precedente de 1961, dedica un amplio capítulo a los derechos de los pueblos indígenas (aa. 119 y ss.). Esta Constitución incluye el reconocimiento a las religiones profesadas por los pueblos y comunidades indígenas y la defensa de sus lugares sagrados y de culto, así como las prácticas propias de una economía basada en el trueque. Se garantiza, además, la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federativas. En cuanto al aprovechamiento de los recursos naturales correspondientes a los lugares de asentamiento de esos pueblos y comunida-

des, se prescribe que el Estado lo hará sin lesionar su integridad cultural, social y económica, y previa información y consulta a los indígenas.

Este es un rápido repaso de los elementos más sobresalientes del constitucionalismo iberoamericano con relación a la cuestión indígena. Se trata de soluciones que atienden a las particularidades de cada país. Eso no quita que las experiencias ajenas sean útiles cuando se trata de resolver un problema que en varios lugares, como es el caso de México, está poniendo a prueba la flexibilidad de las instituciones, la funcionalidad de la política y el valor de la tolerancia.

Este volumen recoge los trabajos presentados en el seminario internacional sobre derechos de los indígenas que se llevó a cabo con el propósito de examinar, de manera sistemática, responsable y serena, las soluciones legales vigentes y propuestas, para reconocer los derechos de los pueblos indígenas mexicanos. El Senado de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México asumieron la tarea de convocar a expertos mexicanos y extranjeros para que examinaran las diversas experiencias latinoamericanas en esta materia. En nombre del Instituto agradezco al Senado de la República el apoyo decidido y decisivo para la realización del seminario, y deseo a todos los participantes el éxito que merecen sus deliberaciones en torno a un tema crucial de nuestro tiempo.

La solución que se le dé al problema indígena en México reclama imaginación y decisión. Muchas veces los cambios tiene que adoptarse alejándose de las respuestas convencionales. La heterodoxia no siempre permite encauzar institucionalmente los conflictos de origen o naturaleza social. Debe tenerse presente, a manera de ejemplo, la singular intervención en el Congreso Constituyente de Querétaro, del experimentado jurista Fernando Lizardí. Cuando se discutía (26 de diciembre de 1916) acerca de incluir la jornada máxima de ocho horas como derecho constitucional de los trabajadores, el diputado manifestó que esa no era materia constitucional y que la inclusión de semejante precepto “le queda al artículo exactamente como un par de pistolas a un santo Cristo”.

Debe admitirse que el constitucionalismo mismo representó, en su momento, una ruptura con el orden normativo del absolutismo. Significó una solución heterodoxa para las demandas políticas de una sociedad que exigía la renovación. La ortodoxia tampoco prevaleció cuando de reconocer la independencia de las colonias se ha tratado, ni cuando se adoptaron las decisiones reformistas que pusieron fin al poder temporal de las igle-

sias. Admitir el voto de los pobres y de los iletrados en condiciones de igualdad con el de los ricos e informados, o equiparar el sufragio femenino con el masculino, también fueron decisiones que rompieron con la ortodoxia de su tiempo.

Esa misma disposición tendrá que adoptarse al examinar, en México, los derechos de los indígenas. Es obvio que después de siglos de preterición, la totalidad de las demandas de los indígenas no caben en el orden normativo ortodoxo nacional, construido para tutelar otros intereses. En este punto es indispensable aceptar que la renovación del orden jurídico es un imperativo de la realidad y, por supuesto, de la justicia. Si como consecuencia se tienen que dejar de lado algunos principios hasta ahora considerados inmutables, no se tratará sino de un tirón más en el proceso de cambio de toda sociedad libre y dinámica.

Contra la transformación de una sociedad no se puede blandir el argumento de la inmutabilidad del orden jurídico. Siempre que así se ha hecho, la tensión entre la norma y la realidad ha generado cualquiera de dos respuestas posibles: la ruptura violenta del orden normativo o el empleo sin consideraciones de la coacción. Ninguno de ambos extremos es aceptable cuando existe la posibilidad de encauzar racionalmente los conflictos a través de procesos normativos flexibles y sensatos.

Diego VALADÉS

Ciudad Universitaria, en el aniversario de Benito Juárez de 2001