

Justicia histórica: refundar al Estado mexicano con la participación indígena

Ramiro G. Bautista Rosas

A pesar de los avances democráticos logrados en el país, todavía persiste gran incertidumbre sobre los rumbos que tomará nuestra vida republicana en el futuro inmediato.

Uno de los problemas de mayor gravedad está conformado, sin lugar a dudas, por el estancamiento de las negociaciones otrora impulsadas para buscar los mecanismos de solución pacífica e institucional a la ancestral iniquidad en que subsisten las naciones indígenas en toda nuestra geografía.

Esta lamentable parálisis de la política oficial vuelve a colocar en los linderos de la confrontación armada al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y al Ejército Mexicano en un escenario nacional plagado de situaciones conflictivas a causa de haberse sostenido, de manera muy autoritaria e irracionalmente obstinada, un modelo económico avasallador de los derechos sociales ayer conquistados por las grandes capas sociales urbanas y rurales. De producirse, el choque armado conduciría a una extensa y confusa lucha fratricida carente de la más mínima justificación ética o política de parte del gobierno federal y explicable sólo por el peligroso nivel de degradación alcanzado ya por el llamado "sistema político mexicano" en su larga etapa de agonía.

Los acuerdos de San Andrés y la Propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) constituyen un importante bagaje de medidas encaminadas a solucionar la problemática indígena

pero, en nuestra opinión, aún en ellos existe una gran deficiencia básica que puede y debe ser subsanada.¹

Para resarcir dicha carencia se necesita realizar una verdadera refundación de nuestro Estado con la participación de las naciones indígenas mexicanas.²

Una formal refundación de la república en la que se reivindique la presencia, la voz y los derechos de esa gran proporción de la población mexicana que no fue tomada en cuenta para constituir formalmente al país, no obstante ser la propietaria originaria de este territorio, quizá la más numerosa en ese momento y la que con gran fortaleza, sobre todo cultural, pudo resistir y trascender a tres siglos de dominación extranjera antes de llegar a la opresión criollo mestiza en que aún se encuentra sometida.

1. Reformas constitucionales sobre derechos indígenas, 1996. Cuadro comparativo Acuerdos-Iniciativa COCOPA-Observaciones Gobierno. Mimeo, México, 1996, 16 p.

2. Aceptamos el concepto de "Nación" que considera la existencia de un grupo humano con la misma idiosincrasia, sujeto a un devenir histórico común, etcétera, y rechazamos esa noción formalista que la entiende y manipula como una simple persona jurídica ajena a los seres humanos que están dentro de ella...

Esta gran necesidad no aparece planteada ni en los acuerdos de San Andrés ni en la propuesta de la Cocopa y, sin embargo, creemos que es el indispensable basamento jurídico constitucional sobre el cual deberían fincarse todas las demás resoluciones.

Esta sería una decisión política fundamental inobjetable, plenamente legítima, pues es evidente que las comunidades, pueblos y regiones indígenas existen desde mucho tiempo antes de ser formadas todas las entidades que luego convergerían, a principios del siglo pasado, a pactar la integración del Estado mexicano.

Además, es por todos sabido que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y quienes confluyen en su apoyo, se manifiestan a favor de la forma de Estado Federal, de tal suerte que con el reconocimiento propuesto por nosotros no se pone en riesgo la estructura constitucional que nos hemos dado y, por el contrario, se enriquecerían sus elementos y haría más congruente la formalidad que nos rige con la realidad que vivimos.

Este proceso de refundación del Estado Federal Mexicano tendría como principal virtud la de corregir la más grande de nuestras injusticias históricas y, aleatoriamente, definir de manera más precisa algunos de nuestros conceptos constitucionales básicos.

En la realización de esta refundación de nuestro país seríamos protagonistas todos los mexicanos a través de la participación directa del Órgano Revisor de la Constitución y en particular las naciones indígenas por la vía del reconocimiento de los acuerdos de San Andrés.

Este ejercicio de reflexión intenta, además, aportar nociones que nos lleven a definir de manera precisa, la potestad y el grado de descentralización de que han de disfrutar las regiones indígenas para no trastocar el esquema constitucional vigente; para que no haya dudas ni se pueda pensar que se trata de crear muchos "Estaditos" potencialmente disgregadores del Estado nacional.



*En la Segunda Asamblea
del Congreso Nacional Indígena.*

Pensamos que su instrumentación concreta requiere, entre otros pasos, de los siguientes:

Reformar y adicionar el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por contener la disposición en donde queda formalmente plasmada la convergencia de las entidades para pactar la formación del Estado federal. Este paso inicial, consideramos, debería quedar diseñado de tal forma que reconociera también a las naciones indígenas como fundentes del Estado mexicano. Su redacción concreta podría quedar así:

Artículo vigente:	Artículo reformado y adicionado:
43. Las partes integrantes de 43. la federación son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal ³	Las partes integrantes del <i>Estado federal mexicano son las entidades federativas</i> de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; las regiones indígenas tal, tal y tal y el Distrito Federal. ⁴

Esta decisión política fundamental habría de repercutir, de manera natural, en el artículo 40 de nuestra Constitución federal, pues la disposición en él contenida se encarga de definir la forma de Estado que los mexicanos nos hemos dado a partir de la convergencia de voluntades plasmada en el artículo 43.

Asimismo, resultaría conveniente aprovechar este proceso para definir de manera más precisa la potestad que corresponde a cada nivel de determinación dentro de la estructura constitucional del país. Para el efecto este artículo 40 puede ser reformado y adicionado con dos párrafos:

3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Federal Electoral, México, septiembre de 1996, p. 44.
4. Como se puede apreciar, también proponemos cambiar el término de "estado" por el de entidad federativa porque en realidad de Aguascalientes a Zacatecas, no son verdaderos estados por diversas razones, entre otras, porque tienen muchas limitantes jurídicas. (Véanse los artículos que van del 115 al 121 de la propia Constitución).

El primero de estos serviría para precisar que las entidades federativas disfrutan de autonomía constitucional, disponiendo que pueden darse a sí mismas su propia Constitución, pero a sabiendas de que no son soberanas porque no pueden darse cualquier tipo de constitución sino sólo una que se ajuste a los lineamientos establecidos por ellas mismas, como su régimen regulatorio, en la Constitución de la República al realizarse el pacto federal.

El segundo párrafo adicionado estaría encaminado a definir que las naciones indígenas, materializadas política y geográficamente en Regiones disfrutan de Autonomía Regional de acuerdo a las determinaciones de la propia Constitución federal. Tal artículo quedaría así:⁵

Artículo vigente:	Artículo reformado y adicionado:
40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. ⁶	40. Es voluntad <i>soberana</i> del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática, federal, compuesta de <i>entidades federativas, regiones indígenas</i> y un Distrito Federal. <i>Las entidades federativas disfrutan de autonomía Constitucional de conformidad con los principios que establece esta Constitución. Las regiones indígenas disfrutan de Autonomía regional para garantizar la efectividad de sus derechos sociales, económicos, políticos y culturales de acuerdo a los lineamientos establecidos en la misma.</i>

Los lineamientos a que debería sujetarse el ejercicio de la autonomía regional pueden quedar conformados, esencialmente, con la incorporación de los acuerdos de San Andrés a la Constitución de la república. A esto podría ser dedicado el artículo 121 constitucional, para lo cual habría de incorporarse su actual contenido al artículo 120 de la misma. Con tales medidas, éste último quedaría así:

5. Dentro de la región indígena se comprenderían los pueblos, municipios y comunidades con el *status* que para cada género se delina al darle vigencia a los acuerdos de San Andrés.
6. Constitución, *op. cit.*, p. 39.

Contenido actual:**Contenido de la propuesta:**

120. Los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.⁷
- Los gobernadores de las *entidades federativas* están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales. En cada *entidad federativa* se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de *todas las otras*. El Congreso de la Unión, por medio de las leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registro y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:
- I. Las leyes de una *entidad federativa* sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él;
 - II. Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación;
 - III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de una *entidad* sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en *otra*, sólo tendrán fuerza ejecutoria en *ésta*, cuando así lo dispongan sus propias leyes; Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en *otra entidad*, cuando, la persona condenada se haya sometido expresamente, o por otra razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio;
 - IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de una *entidad* tendrán validez en las *otras*, y
 - V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de una *entidad* con sujeción a sus leyes, serán respetados en las *otras*.

De este modo, quedaría libre el artículo 121 constitucional para dar cabida a los acuerdos de San Andrés en todo aquello que, por consideraciones de

técnica jurídico constitucional no quedara incorporado en otros artículos.⁸

Como complemento necesario, habría de ajustarse el enunciado del Título Quinto de la Constitución federal, para quedar de la forma siguiente:

Enunciado actual:**Enunciado que se propone:**

TÍTULO QUINTO: DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y EL DISTRITO FEDERAL.⁹

TÍTULO QUINTO: DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, DE LAS REGIONES INDÍGENAS Y DEL DISTRITO FEDERAL.

Otro paso más de carácter inmediato sería la reforma y adición del artículo 124 de la propia Constitución, pues ateniéndonos a la lógica inherente en el constitucionalismo mexicano, nuestro Estado federal se habría formado de entidades y regiones indígenas preexistentes que al pactar la formación del país integraron un gobierno general, federal, con sus tres poderes, al que cedieron facultades limitadas y se reservaron todo lo no cedido expresamente en la Constitución. Tal proceso podría plasmarse de la siguiente manera:

Artículo vigente:**Artículo reformado y adicionado:**

124. Las facultades que no expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.¹⁰

124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los *poderes* federales, se entiende reservada de manera general en las *entidades federativas* y, en los términos del artículo 121, a las *regiones indígenas*.¹¹

También habrían de hacerse reformas y adiciones a los artículos 45, 46 y 48 de la propia carta fundamental, de la siguiente manera:

Artículos vigentes:**Artículos reformados y adicionados:**

45. Los estados de la federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.¹²

45. Las *entidades federativas* y las *regiones indígenas* conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.

7. *Ibid.*, p. 108.

8. En el contenido detallado del artículo 121 que se propone, pensamos que deberían jugar un papel esencial los dirigentes y asesores de los grupos indígenas, al lado de los miembros de la COCOPA.

9. Constitución, *op. cit.*, p. 99.

10. *Ibid.*, p. 131.

11. Creemos mejorar la redacción de este precepto al cambiar el término "funcionarios" por el de "poderes".

12. *Ibid.*, p. 44.

46. Los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.¹³

46. *Las entidades federativas pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión. Lo propio pueden hacer las regiones indígenas con la aprobación del Congreso Local. Dicha aprobación será del Congreso de la Unión si las regiones se ubican en territorio que corresponda a más de una entidad federativa.*

48. Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y los arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados.¹⁴

48. Las islas, los cayos y los arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha haya ejercido jurisdicción las entidades federativas. Tanto la Federación como estas últimas, garantizarán el adecuado aprovechamiento que de estos elementos del territorio nacional hagan o pretendan realizar las regiones, pueblos, municipios y comunidades indígenas, en los términos del artículo 121 de esta ley fundamental.

En este proceso evolutivo del Estado federal, bautizado por la doctrina constitucional como "La Conformación de la Voluntad Nacional", es característica esencial que participen las entidades que lo conforman y no sólo los poderes federales.

Por lo mismo, si en un acto de justicia histórica las regiones indígenas han de participar en la Refundación del Estado Federal Mexicano, también se requerirá, como corolario lógico, que después tengan derecho a estar participando en "La Conformación de la Voluntad Nacional", en los cambios esenciales del país, es decir, en los cambios a la Constitución, por lo menos en aquellos asuntos que les son estrictamente esenciales.

Debe reformarse y adicionarse el artículo 135 de nuestra carta magna, de la manera siguiente:

Vigente:

135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.¹⁵

Reformado y adicionado:

135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas. Si las adiciones o reformas modifican el status territorial, económico, político, social o cultural de una o más de las regiones indígenas, se requerirá la aprobación, además, de las tres cuartas partes de éstas. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las entidades federativas y de las regiones indígenas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Con lo anterior tendríamos diseñado en lo esencial esta propuesta de proceso constitucional que llamamos la Refundación del Estado Federal Mexicano.

No obstante, esto es desde luego insuficiente, pues todos sabemos que la sociedad evoluciona lenta pero permanentemente y, por lo tanto, lo pactado y plasmado en la Constitución en un momento histórico determinado, tendrá necesariamente que ser revisado, afinado, ajustado en el futuro.

13. Constitución, *op. cit.*, p. 44.

14. *Ibidem.*

15. Constitución, *op. cit.*, p. 135.

Finalmente, como las regiones indígenas no disfrutarían de autonomía constitucional, de capacidad activa para impulsar constitucionalmente la transformación esencial del país sino solamente de una potestad limitada, de un grado de descentralización menor al de las entidades federativas, que en términos generales sólo les dotaría de instrumentos constitucionales de autodefensa encaminada a lograr la efectividad de sus derechos sociales, económicos, políticos y culturales y no contarían, por lo mismo, ni individual ni colectivamente de función constituyente; sería necesario dotar de facultades al Congreso de la Unión para que, con base en las disposiciones constitucionales inherentes, se diera a la tarea de expedir el correspondiente Estatuto de Autonomía de las Regiones Indígenas.



*La visión
de la dualidad
Tonacatecuhtli y
Tonacacihuatl.*