

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 2o. Y 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GUILLERMO RAFAEL SANTIAGO RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El que suscribe, Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, diputado federal de la LXIII Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 2o. y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

Gracias al notable desarrollo de la antropología mexicana, hoy sabemos con certeza que al arribo de los españoles al continente americano, los pueblos nativos contaban con una cultura altamente desarrollada, en muchos casos más avanzada que la civilización occidental, cuya organización social, política, económica y territorial estaba fincada en unidades regionales autónomas y autosuficientes que daban, a su vez, cabida a grandes regiones federadas y confederadas.

Sin embargo, la imposición del orden colonial requirió una reconfiguración del tipo de régimen político y organización territorial utilizada por los indígenas, que permitiera a criollos y peninsulares mantener el control y explotación sobre estas poblaciones. El arreglo consistió en un peculiar reacomodo de la nobleza indígena que implicó el fin de los sistemas tradicionales de autodeterminación de los pueblos mesoamericanos. Sin embargo, a cambio se les concedió una forma de autogobierno local, limitado y vigilado, encarnado en la comunidad, que se entretejía con una nueva personalidad jurídica: la de los indios. La comunidad fue, desde entonces, el núcleo sociocultural en el que encontraron abrigo las nuevas identidades indígenas.

Desde luego que la figura de comunidad existía previo a la llegada de los españoles; sin embargo, ésta sufrió un cambio sustancial bajo el orden colonial. Durante este periodo, el núcleo comunal llegó a convertirse en el único espacio social de los indios, luego de que los pisos superiores de organización socioeconómica, cultural y política, junto con las modalidades de territorialidad que les correspondían, fueran destruidos por el dominio español.

A partir de ese momento, la historia de la Nueva España estuvo marcada por múltiples rebeliones indígenas cuya causa consistía en la recuperación de su territorio y autonomía, a menudo ejercida de hecho, más no de derecho. Destaca la célebre Rebelión de Tehuantepec, efectuada en 1660, en donde participaron zapotecos, huaves, chontales y mixes que pusieron de manifiesto la explotación y dominación que ejercían sobre ellos los españoles, o la Rebelión de los Zendales, que en 1712 congregó a tzeltales, tzotziles y choles del centro y norte de Chiapas. Entre las reivindicaciones más importantes de ambos movimientos figuraban el derecho de elegir libremente a las autoridades de sus “repúblicas” y la suspensión de las diversas formas extralegales de despojo de sus excedentes, causas que hoy, a más de 350 años de distancia, gozan de increíble vigencia.

Pese los incontables abusos cometidos en contra de los pueblos indígenas durante el periodo colonial, la realidad es que uno de los episodios históricos más importantes que determinarían la posición del Estado mexicano contra el derecho a la propiedad y territorios indígenas se produjo ya bien entrado el periodo del México Independiente. Si bien la promulgación de la Ley de Desamortización de 1856 y sus efectos en la Constitución de 1857 permitieron la desamortización de las propiedades en manos de la Iglesia Católica, estas legislaciones implicaron también la cancelación de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, desconociendo sus normas, usos y sistemas de vida.

Cincuenta y cuatro años más tarde, la revolución mexicana, y en particular el movimiento zapatista, abreviarían de las reivindicaciones indígenas en favor del derecho al territorio, y sobre su base se articuló el reclamo de municipio libre. Esta exigencia, clave en el proyecto político impulsado por los zapatistas, fue plasmada en su Ley General sobre Libertades Municipales de 1916, la cual ayudó a dar forma al artículo 115 de la Constitución de 1917, donde se plantean las bases del municipio. Sin embargo, ésta legislación no alcanzó a incluir el reconocimiento del componente pluricultural de México.

Como se observa, a lo largo de toda su historia la lucha indígena se ha distinguido por enarbolar la recuperación de la comunidad originaria, permitiéndole gozar de la autonomía para organizar, con base en su cosmovisión y sistemas normativos, la producción agrícola y el trabajo en forma autogestiva. Sobre lo anterior, Héctor Díaz Polanco ha señalado que a los pueblos indígenas se les ha impuesto históricamente un solo modelo territorial basado en el estatus quo vigente¹. La hegemonía de un “territorio nacional” se ha opuesto a la configuración de formas alternativas de territorialidad, más justas y adecuadas a la naturaleza pluricultural de nuestro país, pues se ha creído que éstas atentan contra la homogeneidad y unidad nacional.

Ante estos hechos, la resistencia cultural indígena ha respondido en forma activa y dinámica, defendiendo implícita y explícitamente la práctica de una herencia cultural de tradición mesoamericana codificada en términos propios. Para el destacado antropólogo Miguel Bartolomé, no se ha tratado de una sufrida adaptación pasiva, sino de una lucha activa –a veces silenciosa y cotidiana– desarrollada durante siglos por la cual se intenta conservar las matrices ideológicas y culturales necesarias para la reproducción de su identidad étnica². Así, junto a las demandas por autonomía y autodeterminación, los pueblos indígenas han clamado por el reconocimiento de derechos de exclusividad territorial señalando que poseen una relación intrínseca con el espacio.

De este modo, pueblos, comunidades y organizaciones indígenas se han alzado históricamente en demanda por el territorio, defendiéndolo como el espacio que sintetiza los elementos básicos de su identidad social, así como el pasado común, la cosmovisión y el espacio en el cual tiene lugar el goce de sus derechos colectivos. Las reivindicaciones indígenas por el territorio han estado vinculadas además con la pérdida y deterioro gradual de las tierras, un proceso que de acuerdo con José Aylwin, jurista especializado en derechos indígenas, ha sido resultado de la falta de reconocimiento de la relación que tienen con sus tierras y recursos³. Es por ello que cuando la integridad de los territorios es amenazada, los indígenas ven peligrar sus formas de vida y la reproducción de sus identidades.

Por fortuna, la extensa y muchas veces cruenta historia de lucha en favor de las culturas, territorios e identidades indígenas ha coronado en importantes referentes normativos internacionales destinados al reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Entre ellos, destaca el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que en su parte II, Tierras, artículo 13, menciona que los gobiernos que ratifiquen el Convenio (entre ellos México) deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

Con todo, el Convenio no sólo aborda la dimensión territorial de las tierras referidas ya que en su artículo 115 establece medidas para la protección de los recursos existentes en el territorio, incluidos los que se encuentran en el subsuelo, comprendiendo el derecho de los pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos. Asimismo, señala que los gobiernos tendrán que establecer mecanismos de consulta a los pueblos indígenas en caso de explotación o prospección de recursos en sus territorios.

Sin embargo, pese a los importantes acuerdos alcanzados en la materia, avalados inclusive por Naciones Unidas⁴, los sectores acaudalados, mayormente representados en las instituciones del Estado, han insistido en negarles, ya sea por el interés económico que tienen sobre los espacios actual o potencialmente ocupados por comunidades indígenas o la todavía presente actitud colonialista interna, la posibilidad de existencia a los territorios indígenas,

arguyendo la amenaza que este tipo de derechos representa a la unidad nacional. La cerrazón de esta postura se vio reflejada en la propuesta gubernamental que orientó las reformas de 2001 a la Constitución, que apostó por eliminar el reconocimiento de los territorios de los pueblos indígenas con base en la definición de la OIT, que era fundamental y explícita en los Acuerdos de San Andrés, así como el acceso a tierras y territorios de manera colectiva, ambos elementos recogidos públicamente por la Cocopa.

A poco más de 500 años de la “invención de América”, los pueblos indígenas continúan enfrentando gravísimas condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad. Como se ha señalado, esto ha sido producto de un largo proceso histórico de dominación vinculado primero al sistema colonial, luego a la estructura económica de países capitalistas dependientes y finalmente, a la implantación de una política neoliberal. Periodo tras periodo, la opresión sufrida por los pueblos y comunidades indígenas se ha vuelto más voraz, al punto en que hoy grandes intereses económicos codician e intentan apoderarse de los territorios indígenas, ricos en recursos naturales. Para colmo, las políticas de desarrollo diseñadas para la población indígena en México continúan distinguiéndose por su carácter integracionista, paternalista y corporativista, excluyentes de la participación de los pueblos y comunidades en el diseño, formulación e implementación de planes y programas de los que éstos son siempre objeto, nunca sujeto.

Argumentación

Uno de los errores reiterados durante los procesos de discusión política en materia de derecho al territorio ha consistido en la reducción de la complejidad de la noción indígena de territorio al concepto de tierra, entendida únicamente como un bien para la producción que debería de estar liberado de cualquier tipo de restricción vinculado con su transitabilidad. Sin embargo, hay una diferencia sustantiva entre tierra y territorio. Mientras la primera alude a un medio de producción, la segunda se refiere al ámbito de la vida, espacio de construcción cultural. Sobre esto, diversos especialistas han destacado el papel del territorio como un referente de identidad, un referente donde inscribir la identidad colectiva de carácter pluridimensional, una articulación material y productiva.

El territorio indígena está impregnado de la rica cosmovisión de cada grupo indígena mediante la cual intentan, en un momento histórico determinado, aprender el universo. Es decir, el territorio es resultado de un orden que se ha ido estableciendo a través del tiempo, de las actividades desarrolladas por pueblos e individuos y de los vínculos con la naturaleza y todo lo que les rodea. Así, para los pueblos indígenas la concepción del territorio implica mucho más que el área que contiene los modos de producción a partir del cual se organiza el flujo de personas y mercancías. En cambio, representa un espacio denso de significados y un entramado de relaciones simbólicas.

Para pueblos y comunidades indígenas el territorio se concibe como la vida misma cuya realización acontece primordialmente dentro de un espacio físico, donde se entretienen relaciones ancestrales de organización social, económica, política, cultural y espiritual, basadas en la colectividad. El territorio es el espacio vivido, el lugar donde se inscribe la historia y la “tradición”, las prácticas sociales, los rituales y la lengua. Se trata del lugar de inscripción de la cultura objetivada y subjetivada. Es, además, el espacio apropiado, material o simbólicamente, por un grupo social destinado a asegurar su reproducción y satisfacción de necesidades básicas⁵.

Por tanto, el territorio es, a su vez, un factor de cohesión social para los pueblos y comunidades indígenas, aun cuando existan grupos que han perdido el control sobre el mismo o posean sólo una parte de lo que consideran su “territorio histórico”⁶. Es por ello que para la concepción indígena, el territorio es inalienable de la comunidad. Es el lugar donde ésta debe ejercer su dominio, haciendo posible la producción y reproducción social de quienes le conforman.

El estrecho vínculo que existe entre la noción indígena de territorio y la reproducción social y simbólica de su existencia (que a su vez, constituye el medio en el que se desarrollan las formas de organización comunitaria, la cultura y el acceso y manejo sobre los recursos naturales) explica por qué la demanda de autonomía indígena se ha

vuelto inseparable de la reivindicación por el territorio. Después de todo, el territorio es el receptáculo identitario de toda la concepción simbólico-cultural que permite la reproducción del mundo indígena. No es de sorprender, entonces, que la negación histórica de estos derechos por parte del Estado mexicano se haya traducido en un constante estado de tensión y potenciales conflictos político-sociales entre éstos pueblos y el resto de la sociedad.

Por fortuna, el establecimiento de los Acuerdos de San Andrés como agenda programática de lucha de los pueblos y comunidades indígenas de México ha hecho posible el surgimiento de importantes experiencias en defensa de su territorio histórico, así como de su cultura, cosmovisión y sistemas normativos. Destacan, en este sentido, la Policía Comunitaria de Guerrero; la defensa territorial emprendida en Oaxaca, Chiapas y gran parte del noroeste del país; la construcción de autogobiernos como el de Cherán y la edificación y puesta en marcha de múltiples proyectos de emancipación a través de modelos de educación comunitaria en todo el país. Todas estas acciones han contribuido a que al día de hoy, grandes espacios territoriales habitados por poblaciones indígenas sean autogobernados con base no sólo en los preceptos emanados de los célebres acuerdos, sino en la esperanza de la superación del orden territorial impuesto por el estado nacional, instaurado como modelo único que representa a la nación y al estado.

Estas experiencias nos ayudan a comprender como la territorialización de las demandas indígenas constituye un elemento crucial de la construcción de un proyecto de ciudadanía étnica alternativo al proyecto nacional, afín ya no a la hegemonía de un modelo civilizatorio, sino a la pluralidad política, económica y cultural que siempre ha distinguido a este país. Por consiguiente, deben servir a los legisladores a entender que cuando los miembros de las comunidades indígenas luchan por sus espacios territoriales no están peleando sólo por un pedazo de tierra donde sembrar o colocar una casa para vivir con su familia. Están defendiendo, sobretodo, su derecho a ser, a vivir como colectivo humano, a mantener el control sobre su vida comunitaria y, en un sentido más amplio, a tener el derecho de decidir sobre su futuro.

En este sentido, Miguel Urioste, investigador boliviano experto en desarrollo rural, ha señalado que es fundamental potenciar y desarrollar los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas en la perspectiva de su liberación y no del mantenimiento y contemplación de una cultura-museo que se autoexcluye del poder societal global y del desarrollo socioeconómico⁷. Para ello, es necesario considerar la dimensión cultural y la relación específica de los pueblos indígenas con las tierras y el territorio, asegurándoles la restitución material y administración autónoma de sus territorios y bienes naturales.

Honrar el mosaico de expresiones políticas y la riqueza pluricultural que dan forma al pacto federal mexicano implica, en este contexto, desarrollar un marco jurídico que permita preservar, sobre la base de la sustentabilidad, las tierras, territorios y recursos naturales en manos de los pueblos y comunidades indígenas. Para ello, el espíritu de Constituyente de 1917 deberá orientar los trabajos legislativos, recordando que alguna vez fueron sus preceptos los que permitieron blindar y dar protección jurídica a las tierras ejidales y comunales, haciéndolas inalienables e inembargables.

Que sirvan, de igual forma, las palabras del notable jurista y luchador social de origen mixteco, Francisco López Bárcenas, quien jamás ha dejado de subrayar como la tierra y sus recursos naturales, la relación simbólica que guardan con ella, sus lugares sagrados e históricos y los mitos de origen, constituyen el espacio concreto en que los pueblos indígenas existen y crean sus estructuras sociales, políticas, económicas culturales; las que les dan identidad y los diferencian del resto de la sociedad mexicana. De ahí que el control de sus territorios constituya la posibilidad de mantenerse y desarrollarse sin dejar de ser lo que son⁸.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de diputado federal integrante del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos; y en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta honorable Cámara la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 2o., Apartado A, fracciones V y VI, y 27, fracción VII, y se adiciona una fracción V al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se **reforman** los artículos 2o., Apartado A, fracciones V y VI, y 27, fracción VII, y se **adiciona** una fracción V al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 2o. ...

...

...

...

...

A. ...

I. a IV. ...

V. Ejercer su jurisdicción sobre las tierras, territorios y recursos naturales que ocupen, en razón de su propiedad ancestral, de conformidad con sus sistemas normativos.

VI. Conservar, proteger y manejar el medio ambiente, la biodiversidad y los recursos naturales, así como fortalecer la relación espiritual que tienen con sus tierras y territorios, de acuerdo con su cosmovisión y sistemas normativos, con respeto de los preceptos y términos establecidos en esta Constitución.

VII. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución, al uso y disfrute de las tierras, territorios y recursos naturales que habiten y ocupen, considerando que éstos constituyen la base material de su reproducción como pueblos indígenas, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la nación.

VIII. a IX. ...

...

...

...

Artículo 27. ...

...

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

I. a VI. ...

VII...

La ley protegerá la integridad de las tierras, **territorios y recursos naturales** de los **pueblos** indígenas.

...
...
...
...
...
...

VII. a XX. ...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Héctor Díaz Polanco. *Autonomía Regional, la autodeterminación de los pueblos indígenas.*

2 Miguel Alberto Bartolomé. *Gente de costumbre y gente de razón. Las identidades étnicas en México.*

3 José Aylwin. *El acceso de los indígenas a las tierras en los ordenamientos jurídicos de América Latina: Un estudio de casos.*

4 Naciones Unidas. *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.*

5 Gilberto Giménez. *Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural.*

6 Jan de Vos. *Ethnic pluralism: conflicto and acommodation.*

7 Miguel Urioste Fernández de Córdova. *Fortalecer las comunidades. Una utopía subversiva, democrática... y posible.*

8 Francisco López Bárcenas. *Derechos territoriales y lucha por la autonomía: el caso de los ñuú savi (pueblo mixteco).*

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 21 días del mes de abril de 2016.

Diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez (rúbrica)

S I L L