

CHIAPAS: REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA

Araceli BURGUETE CAL Y MAYOR*

Aunque la incorporación de reformas a la Constitución del Estado de Chiapas, en materia indígena, comenzó en 1991 para incorporar los derechos contenidos en el artículo 4o. de la Constitución general de la República, en esta ponencia sólo he de referirme a los cambios que se han producido después del 1o. de enero de 1994, en el marco del conflicto armado.

Dos son las hipótesis que desarrollo en esta ponencia. La primera es que, a diferencia de otras entidades federativas que han realizado reformas constitucionales en materia de derechos indígenas, en Chiapas esas reformas no tuvieron un único y exclusivo propósito de reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas; sino que, simultáneamente, fueron concebidos como instrumentos políticos frente al zapatismo. Por ello, el análisis de las reformas legales en Chiapas, en materia de derechos y cultura indígena, no pueden ser realizadas únicamente desde la perspectiva jurídica o del alcance de derechos, sino que deben ser vistas a la luz del conflicto y en el contexto de las diversas etapas del proceso de diálogo por la paz.

La segunda hipótesis es que las reformas constitucionales realizadas en Chiapas en materia de derechos indígenas, desde 1998 hasta el 2000, no sólo contravinieron los principios básicos que se signaron en los Acuerdos de San Andrés, sino que, además, en oposición a la letra y al espíritu de los acuerdos, dichas reformas no estuvieron orientadas al reconocimiento y fortalecimiento de los derechos y de la libre determinación indígena; por el contrario, tuvieron un claro y expreso propósito heterónimo; es decir, no autonómico.

La experiencia chiapaneca nos ofrece, entonces, un escenario de paradoja que debería alertarnos: la irrupción de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena, que presuntamente buscan el

* Dirección electrónica: burguete@juarez.ciesas.edu.mx

cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés; pero que son, sin embargo, antiautonómicas. De lo anterior podemos inferir que no todas las reformas constitucionales en materia de derechos indígenas abonarán hacia el fortalecimiento de derechos indígenas, sino que muchas de ellas podrán tener exactamente el propósito contrario. Como veremos a lo largo de esta ponencia, las reformas legales en Chiapas que se realizaron desde 1998 hasta el 2000 no tuvieron como propósito la profundización de la autonomía indígena; por el contrario, incidieron en 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.

En virtud de que las diversas reformas constitucionales y legales que se realizaron en Chiapas, desde 1998 hasta 2000, invocaron en sus considerandos el presunto cumplimiento de los acuerdos de San Andrés, es inevitable que mi punto de partida sean tales Acuerdos. Es conveniente recordar que en febrero de 1996, el EZLN y el gobierno federal firmaron un primer “Acuerdo del gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional sobre derecho y cultura indígena”, conocido como Acuerdos de San Andrés. Se integra por cuatro grandes documentos que tienen diversos subcapítulos. Los tres grandes documentos son:

“Documento 1. Pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional”; “Documento 2. Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al 1.4 de las Reglas de Procedimiento”; “Documento 3.1. Compromisos para Chiapas que el gobierno del Estado, federal y el EZLN, correspondientes al punto 1.3 de las Reglas de Procedimiento”; “Documento 3.2. Acciones y medidas para Chiapas. Compromisos y propuestas conjuntas de los gobiernos del Estado y federal y el EZLN”.

Estos dos últimos documentos contienen dos subcapítulos, uno que concierne a las “Propuestas de reformas constitucionales en el estado de Chiapas” y otro que es “Propuestas de reforma a las leyes secundarias del estado de Chiapas”. Ambos documentos señalan acuerdos muy puntuales sobre reformas constitucionales y legales, a cuya luz serán analizadas las reformas realizadas en Chiapas, en los últimos tres años, ello nos permitirá evaluar la cercanía entre las reformas y los compromisos acordados.

Reformas constitucionales y Ley sobre Derechos y Cultura Indígenas, una breve crónica.

Como punto de partida, es importante señalar que en el documento de compromisos sobre Chiapas, relativo a las reformas constitucionales y legales, quedó señalado expresamente el siguiente principio: “Los derechos indígenas que se reconocerán en la Constitución general de la república deberán hacerse explícitos también en la Constitución del Estado de Chiapas, en toda su amplitud política, económica, social y cultural”. De este párrafo y de otros contenidos en los Acuerdos, puede inferirse que un compromiso establecido entre las partes, en los Acuerdos, es que las reformas a la Constitución y leyes secundarias en Chiapas, deberían ser realizadas después de haberse consumado las reformas de la Constitución general de la República. Por ello, cuando en los Acuerdos relativos a Chiapas se mencionan los ejes sobre los que habrán de realizarse las reformas, se señala, en primer lugar, el reconocimiento del marco constitucional de la autonomía que reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas de la entidad chiapaneca y, agrega, “...de acuerdo son las adiciones y modificaciones a la Constitución General de la República...”.

Pese a estos principios, el entonces gobernador del estado, Roberto Albores Guillén, promovió y logró en 1999, reformas a la Constitución y una *Ley sobre derechos y cultura indígenas*, que presuntamente daban cumplimiento a los acuerdos firmados con el EZLN, dando por concluido ese compromiso.

Las reformas promovidas por el gobernador Roberto Albores Guillén, se ubican en un contexto de cambio de política del gobierno de Ernesto Zedillo en el manejo del conflicto zapatista. Después de la masacre de Acteal, Zedillo canceló la vía del diálogo y pasó a una estrategia ofensiva, caracterizada por acciones unilaterales que no buscaban el consenso con los rebeldes. La estrategia tenía como propósito debilitar la imagen del zapatismo. Así, era frecuente que el gobernador declarara a los medios que con la reforma constitucional y con la Ley de Derechos y Cultura Indígenas, de mayo y julio de 1999, respectivamente, se había dado ya cumplimiento a los Acuerdos de San Andrés, pretendiendo con ello, restarle legitimidad a la permanencia de la guerrilla.

Era principalmente una estrategia mediática y de política exterior. Las páginas de *Internet* del gobierno federal y del estado solían ponderar estas reformas como acciones de gobierno para satisfacer los compromisos con los rebeldes, pretendiendo con ello dar elementos que justificaran la pretendida “intransigencia” de los zapatistas, que fue el principal argumento mediático y de política exterior que el gobierno promovió después de Acteal.

La iniciativa alborista iba, además, detrás de las iniciativas zapatistas. El contexto en el que Albores envió al Congreso local sus iniciativas fue en el momento en el que el EZLN realizaba en marzo de 1999 una Consulta Nacional Zapatista sobre los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, pretendiendo confundir a la opinión pública y competir con ella.¹ Además, como señalaron en su momento algunos analistas, las propuestas de Albores se inscribían en el marco de una estrategia nacional que había sido enviada desde la Secretaría de Gobernación a las distintas entidades federativas “en el sentido de impulsar y aprobar reformas legislativas locales en materia indígena, dirigidas a contrarrestar la importancia de la reforma federal, minimizar las implicaciones jurídicas del reconocimiento de los derechos indígenas”, y hacer creer que el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés podía lograrse únicamente a través de las reformas estatales.²

Por todo lo anterior, las reformas constitucionales y la Ley de Derechos y Cultura Indígenas no tuvieron un propósito honesto de reconocimiento de derechos indígenas, tampoco tuvo, en consecuencia, impacto relevante en la presunta nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado. En su contenido, los alcances de las reformas son malos; además que fueron elaboradas apresuradamente, sin consensos, y en una estrategia de simulación que no contribuyó a la vigencia y credibilidad de la propuesta.

Así, mientras los Acuerdos de San Andrés es un documento integrado por 55 páginas, de las cuales 20 refieren exclusivamente a los compromisos para Chiapas, la reforma constitucional de mayo de 1999 se limitó a un solo artículo, de un total de 11 párrafos, que se escriben en una sola cuartilla. El texto de la reforma quedó así:

Artículo 13. El estado de Chiapas tiene una población pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas. Esta Constitución reconoce y protege a los siguientes pueblos indígenas: tseltal, totil, chol, zoque, tojolabal, mame, kakchiquel, lacandón y mochó (párrafo 1).

También protege los derechos de los indígenas que por cualquier circunstancia se encuentren asentados dentro del territorio del estado y que pertenezcan a otros pueblos indígenas (párrafo 2).

1 Para un análisis de esa coyuntura véase: Leyva, Xóchitl *et al.*, “Los pasos atrás en la Ley Albores”, *Suplemento Masiosare, La Jornada*, México, domingo 28 de marzo de 1999.

2 Véase Yanes Rizo, Pablo Enrique, “Pueblos sin territorio. Autoridades sin poder”, *Suplemento Masiosare, La Jornada*, México, domingo 9 de mayo de 1999.

El Estado protegerá y promoverá el desarrollo de la cultura, lenguas, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización social, política y económica de las comunidades indígenas. También garantizará a sus integrantes el acceso pleno a la justicia, a los servicios de salud y a una educación bilingüe que preserve y enriquezca su cultura. Fomentará, asimismo, la plena vigencia de los derechos indígenas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, a una vivienda digna y decorosa, así como los derechos de las mujeres y niños (párrafo 3).

Se reconoce y protege el derecho de las comunidades indígenas a elegir a sus autoridades tradicionales de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones (párrafo 4).

El Estado fomentará el eficaz ejercicio de los derechos de uso, disfrute y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, flora y fauna silvestres de las comunidades indígenas, en los términos y con las modalidades que establecen la Constitución General de la República y las leyes reglamentarias respectivas (párrafo 5).

El Estado, con la participación de las comunidades indígenas, instrumentará los planes y programas necesarios para impulsar su desarrollo socioeconómico (párrafo 6).

En todo procedimiento o juicio en el que una de las partes sea indígena, se tomará en consideración su cultura, usos, costumbres y tradiciones. Los indígenas tendrán el derecho a que se les designe un traductor y un defensor que hablen su lengua y conozcan su cultura (párrafo 7).

En los municipios con población de mayoría indígena, el trámite y resolución de las controversias entre personas pertenecientes a comunidades indígenas, será conforme a sus usos, costumbres, tradiciones y valores culturales, y con la participación de sus autoridades tradicionales, debiendo salvaguardarse los derechos fundamentales que consagra la Constitución General de la República y el respeto a los derechos humanos (párrafo 8).

Los indígenas deberán compurgar sus penas, preferentemente, en los establecimientos más próximos a sus comunidades, a fin de propiciar su reintegración a éstas, como parte de su readaptación social (párrafo 9).

Se prohíbe toda forma de discriminación de origen étnico o por razón de lengua, sexo, religión, costumbre o condición social. La contravención a esta disposición será sancionada en los términos de la legislación penal vigente (párrafo 10).

Los derechos de los indígenas que esta Constitución consagra deberán ser protegidos y regulados por la ley reglamentaria respectiva y por las demás leyes, en sus correspondientes ámbitos de competencia y serán, además, garantizados por las autoridades estatales y municipales, así como por las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas (párrafo 11).

Hasta aquí, el texto de la reforma. Puede verse con claridad el dominio del énfasis del carácter tutelar del Estado sobre los pueblos indígenas y la carencia de reconocimiento de derechos a los supuestos sujetos autonómicos, que deberían ser los pueblos indígenas, según los acuerdos. Así, desde el primer párrafo de la reforma constitucional alborista, queda expresamente señalado que la “...Constitución reconoce y protege...” a los pueblos indígenas, pero no les expresa reconocimiento de derechos. Esta perspectiva tutelar cruza todo el texto de la reforma; por ejemplo, en los párrafos 3, 5 y 6, el sujeto de derechos es el Estado y no los pueblos indígenas.

En dichos párrafos, el Estado queda facultado para proteger y promover el desarrollo de la cultura, lenguas, usos, costumbres, tradiciones, formas de organización política, así como a impulsar el desarrollo económico; todo ello, asegura, con el propósito de fomentar los derechos y la participación indígenas. Puede advertirse que estos conceptos contradicen a los Acuerdos de San Andrés. No hay que olvidar que en dichos acuerdos, todos esos aspectos son precisamente el terreno de la autonomía en donde los pueblos indígenas son los que tienen el derecho de su realización, y no el Estado.

No obstante la reforma reconoce, en los párrafos 3, 4, 5, 7 y 8, derechos a los pueblos indígenas, pero no reconoce los derechos sustantivos que quedaron establecidos en San Andrés, además que lo hace en una elaboración distorsionada de ellos. Por ejemplo, mientras en los Acuerdos de San Andrés se plantean como derechos reproductivos de la mujer, en el texto constitucional, en el párrafo 3, quedó como un “derecho indígena” a decidir “sobre el número y espaciamiento de los hijos”.

La misma estrategia de simulación se aplicó al establecer en la Constitución, en el párrafo 4, el reconocimiento del derecho de las comunidades indígenas a elegir a sus “autoridades tradicionales, de acuerdo a sus usos y costumbres”; pretendiendo distorsionar el alcance de ese importante derecho, que en San Andrés quedó establecido como el derecho de libre determinación y autonomía de los pueblos. Al reducirlo al ámbito de la comunidad, la presunta autonomía quedó reducida a la nada, toda vez que la comunidad no representa un nivel de gobierno. Por cierto, esta perspectiva está a tono con la contrapuesta que el expresidente Zedillo había enviado al Senado de la República desde un año atrás. Igual que como la de Zedillo, la reforma que proponía Albores, desplazaba a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, colocando en su lugar a la comunidad.

Otros derechos presuntamente reconocidos, que se enmarcan en esta estrategia de simulación, es lo relativo a “los derechos de uso, disfrute y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, flora y fauna silvestres de las comunidades indígenas”, que queda reducido a nada nuevo, en virtud que inmediatamente agrega que tales derechos deben de realizarse “en los términos y con las modalidades que establecen la Constitución general de la República y las leyes reglamentarias respectivas.” O sea, nada. Este artículo pretende parafrasear lo relativo a derechos de tierras y territorios, que quedaron establecidos en el Convenio 169 de la OIT.

Algo similar sucede con la presunta penalización a la discriminación, que quedó establecido en los Acuerdos de San Andrés, en los compromisos para Chiapas, en los siguientes términos: “Se debe legislar para asegurar, de manera expresa, la obligación de no discriminar por origen racial o étnico, lengua, sexo, creencias o condición social, posibilitando con ello la tipificación de la discriminación como delito perseguible de oficio”. Mientras que en la reforma de Roberto Albores, ese acuerdo quedó plasmado de la manera siguiente: “Se prohíbe toda forma de discriminación de origen étnico...”. Pero inmediatamente agrega, “La contravención a esta disposición será sancionada en los términos de la legislación penal vigente”. O sea, otra vez nada, toda vez que la legislación vigente no penaliza la discriminación y, mucho menos, la persigue de oficio.

Otra característica de la reforma es que incorpora como novedosos algunos derechos que ya eran vigentes desde tiempo atrás, especialmente los que se refieren a la impartición de justicia, tales como el derecho a que se les designe un traductor. Incluso el derecho a que “el trámite y resolución de las controversias entre personas pertenecientes a comunidades indígenas” sea realizada “conforme a sus usos, costumbres, tradiciones y valores culturales, y con la participación de sus autoridades tradicionales, debiendo salvaguardarse los derechos fundamentales que consagra la Constitución general de la República y el respeto a los derechos humanos”. Estas reformas ya habían sido realizadas desde un año atrás, en una reforma del sistema judicial, en abril de 1998, en reformas al Código de Procedimientos Penales, que creaba los Juzgados de Paz y Conciliación Indígena.³ Lo novedoso que aportó la Ley de Derechos y Cultura Indígenas, fue la precisión respecto de la demarcación de la jurisdicción en donde tendrán

3 Véase la publicación que realizó el Supremo Tribunal de Justicia del Estado acerca de las Reformas y Ley Orgánica del Poder Judicial Vigentes en el Estado de Chiapas de marzo de 1999.

aplicación las normas indígenas. Es grotesco lo que dicha ley estableció al respecto, al sustituir la noción territorial de la jurisdicción por el de “hábitat”. Así en el “Capítulo II. De la Jurisdicción” establece:

Artículo 11. Con las modalidades que se establecen en este capítulo y en las leyes respectivas, los usos, costumbres y tradiciones ancestrales de las comunidades indígenas constituyen la base fundamental para la resolución de sus controversias. Dichos usos, costumbres y tradiciones se distinguen por características y particularidades propias de cada comunidad indígena y *tendrán aplicación dentro de los límites de su hábitat*⁴ (sic), siempre que no constituyan violaciones a los derechos humanos.

Con esta reforma los indígenas chiapanecos ganaron su derecho al hábitat, como si fueran parte de la fauna o de la flora chiapaneca.

Otro asunto relevante que llama la atención, es que la reforma constitucional ignora por completo el reconocimiento del derecho a la libre determinación y a la autonomía indígena, que son los derechos más relevantes que establecen los Acuerdos de San Andrés. Esta omisión fue reiteradamente señalada en los medios y por participantes en las consultas que el gobierno y el Congreso promovieron para discutir la Ley Reglamentaria. Fue grotesca la salida que los diputados dieron a este reclamo. Decidieron entonces incorporar tal derecho a la Ley Reglamentaria, pero no a la reforma constitucional. Así en la expresión más paradigmática de la simulación, en el dictamen de la Ley de Derechos y Cultura Indígenas, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Indigenismo, de la LX Legislatura del Estado Libre y Soberano de Chiapas, el 29 de julio de 1999, emitieron el siguiente dictamen:

Resolutivo Primero. Es de aprobarse en lo general la Iniciativa de Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas.

Resolutivo Segundo. Es de aprobarse en lo particular la Iniciativa de Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas, con las siguientes modificaciones, se incluye un nuevo artículo 5o., recorriéndose en consecuencia, un número creciente a los artículos del texto original de la Iniciativa, para quedar como se señala:

Artículo 5o. Se reconoce, en el ámbito de la competencia estatal, el derecho de la libre determinación y a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas chiapanecos, en toda su amplitud política, económica, so-

4 Las cursivas son mías.

cial y cultural, *fortaleciendo la soberanía, la democracia y los tres niveles de gobierno*, en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado.

Como queda expresamente dicho, el derecho de libre determinación y autonomía tiene como propósito el fortalecimiento del Estado y no los derechos de los pueblos indígenas. Además, al establecer este derecho en una ley reglamentaria, es inaplicable, en virtud de que contraviene a la Constitución, nulificando tan importantes derechos.

Frente a la magnitud de esta simulación, el proceso para la reforma fue orquestada de la misma manera. El gobernador del estado envió al Congreso la propuesta de reforma constitucional el 3 de marzo de 1999, unos días antes de un periodo de receso en el Congreso. Sorpresivamente, durante mayo, el Congreso convocó a una sesión extraordinaria, que se realizó el día 4. En esa fecha, con la ausencia de los partidos de oposición, el PRI aprobó por mayoría la reforma de los artículos 4o., 10, 12, 13, 29 y 42.

El gobierno se cuidó, sin embargo, de guardar las formas promoviendo la realización de una consulta a los indígenas. Pero lo hizo de manera restringida. Evitó someter a consulta el texto de la reforma constitucional y sólo consultó la propuesta de Ley de Derechos y Cultura Indígenas, para evitar comprometerse a cambios de fondo. La consulta indígena también se realizó de manera rápida y sorpresiva, y comenzó el mismo día en que los diputados aprobaban la reforma constitucional. El mecanismo de consulta preveía la realización de 14 sesiones a las que llamaron “Foro Informativo”, en donde los participantes recibían un ejemplar de la propuesta de Ley Reglamentaria, para que emitieran sus opiniones.⁵

El gobernador y el Congreso obtuvieron lo que buscaban: lograron el aval a la propuesta de ley. De acuerdo con sus cifras, un total de 509 comunidades dieron su adhesión; también lo avalaban cinco actas de cabildos, y catorce presidentes municipales, éstos de la región Altos, en donde opera una especie de “sindicato de presidentes municipales”, similar y con la misma filosofía del llamado “sindicato de gobernadores”.

Las organizaciones indígenas independientes, las ONG y los partidos de oposición, repudiaron el mecanismo. En respuesta realizaron un evento el 6 de mayo de 1999 en San Cristóbal de Las Casas. Ahí presentaron

5 H. Congreso del Estado de Chiapas, LX Legislatura. Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas, documento fotocopiado.

su rechazo a las maniobras y la estrategia del factor sorpresa, que evitaba una reflexión profunda sobre las iniciativas. En el evento se cuestionó el procedimiento unilateral de las propuestas de reformas y reclamaban que antes que cualquier reforma era necesario, previamente, reformar la Constitución general de la República. En este mismo sentido se pronunciaron todos los grupos parlamentarios de los partidos de oposición, que se negaron a sumarse a la simulación. Pese a ello, la mayoría en el Congreso aprobó las reformas alboristas.⁶

En marzo de 2001, una caravana zapatista marchó desde Chiapas para plantarse frente al Congreso y han dicho que no se moverán hasta ver aprobados los Acuerdos de San Andrés. Algunos diputados, por su parte, han manifestado su rechazo a lo que llaman las presiones zapatistas e indígenas y hablan de que éstos son una “pequeña minoría” en el país, y que no permitirían la intromisión de los zapatistas y de los indios en el proceso de la reformas a la Constitución general de la República. Algunos hasta se manifestaron “ofendidos” porque los indígenas desconfiaban del Poder Legislativo.

Creo que los indígenas tienen razón. Después de mostrar ante ustedes estas “perlas” de la distorsión y de lo que puede salir de un Congreso legislativo, que evoca estar legislando para dar, presuntamente, cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés; parece razonable que los zapatistas, mayas, zoques de Chiapas y los indios de todo el país tengan desconfianza, y presientan que los diputados quieren, una vez más, a través de lo que suelen llamar “técnica jurídica”, despojarlos de sus derechos, repitiendo lo que hicieron los diputados chiapanecos.

San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, 10 de marzo de 2001

6 La Ley de Derechos y Cultura Indígenas fue publicada en el *Periódico Oficial*, núm. 42, 29 de julio de 1999.