

# *La cuestión indígena en la Cámara de Diputados: recuento de un episodio histórico\**

Flavia Echánove Huacuja\*\*

## *Introducción*

**L**a relación de los Estados nacionales latinoamericanos respecto a sus pobladores indígenas ha estado definida por la concepción de sociedad nacional como un todo integrado y homogéneo culturalmente, es decir, sin indígenas (Dandler, 1992). Sin embargo, la resistencia de éstos a desaparecer, el ascenso de su organización y la clarificación de sus demandas centrales ha cuestionado dicho enfoque e incidido en la realización de reformas en el derecho internacional y nacional. Entre ellas figura la elaboración del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, donde se establecen como principios el respeto a su cultura, religión, organización socioeconómica e identidad propia.

---

\* El presente trabajo da cuenta de los debates llevados a cabo durante 1991-94 en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión sobre la cuestión indígena. Aquéllos giraron en torno a la modificación del Artículo 4° y 27 de la Constitución, así como de la Ley Agraria. La postura de cada uno de los partidos políticos implicados en el debate, así como las implicaciones o efectos de las modificaciones legales realizadas para las comunidades indígenas, son también materia de análisis.

\*\* Investigadora del Instituto de Geografía de la UNAM.

México firma dicho Convenio en 1989, y lo ratifica a fines del año siguiente, lo que implicaba el compromiso de hacer una serie de adecuaciones en sus leyes internas, de acuerdo con los principios señalados. Este es, indudablemente, uno de los factores que decidió la reforma del Artículo 4° de nuestra Constitución. Otros, tienen que ver con el ascenso del movimiento indígena a nivel nacional, en el marco de la Campaña 500 Años de Resistencia Indígena (1989-1992). En este lapso se organizan eventos internacionales en los que México participa, y surgen diversas organizaciones indígenas nacionales, una de las cuales incluso elabora una propuesta de reforma a los Artículos 4° y 27 constitucionales (Flores, 1995: 151).

En ese contexto, en abril de 1989, y a instancias del Ejecutivo, se constituyó la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, del Instituto Nacional Indigenista (INI), con el objeto de elaborar una Iniciativa sobre posibles reformas constitucionales. Para darle legitimidad a ésta, que finalmente se concretó a reformar el Artículo 4° de la Constitución, se le sometió al usual mecanismo de consulta pública. La poca representatividad de los indígenas en ese magno evento, y la no inclusión en el texto final de las propuestas hechas por otros sectores, contribuyó a la pobreza de los resultados, habiendo incluso quedado la versión final más limitada que la inicialmente propuesta (Castellanos y López, 1992: 19).

No obstante lo anterior, en diciembre de 1990 el Ejecutivo turnó al Congreso de la Unión la Iniciativa mencionada. Tres días después el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó a esa misma instancia su propuesta de reforma a los Artículos 53, 73 y 115 constitucionales, planteando la creación de regiones pluriétnicas con personalidad jurídica y patrimonio propios; la promulgación de una ley normativa de la organización y funcionamiento de dichas regiones, y la creación de una circunscripción plurinominal, para garantizar que aquéllas tuvieran representantes legislativos, ampliando a 50 el número de diputados federales (*op. cit.*: 17).

También a fines de 1990 el Ejecutivo propuso reformas a los códigos procesales penales, federal y del D.F., las que son aprobadas por el Congreso de la Unión a partir de 1991. Así, se modificó el art. 52 del Código Penal, el cual considera los usos y costumbres de miembros de grupos indígenas inculpa-

dos, y el Artículo 28 del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual permite que los indígenas puedan nombrar un traductor en los juicios.

La Iniciativa del Artículo 4° permaneció siete meses en la “congeladora” del Congreso; Gilberto López, entonces diputado del PRD y miembro de la Comisión de Asuntos Indígenas, señaló que el principal obstáculo de aquella reforma era la indiferencia hacia los indígenas por parte de la mayoría de los 500 legisladores. Finalmente, y en el marco de las discusiones que al fin se inician en el seno de dicha Comisión, el PRD asumió como propia la Iniciativa del Ejecutivo, mientras que el Frente Cardenista de Liberación Nacional (FCLN) presentó una propuesta de reforma a los artículos 2°, 3°, y 20 constitucionales (*idem.*: 20-21).

El presente Artículo tiene como objeto reseñar los debates llevados a cabo durante 1991-94 en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión sobre la cuestión indígena, particularmente sobre la modificación del Artículo 4° y 27 de la Constitución, así como de la Ley Agraria. La postura de cada uno de los partidos políticos implicados en el debate, así como las implicaciones o efectos de las modificaciones legales para las comunidades indígenas, son también analizadas.

### ***La reforma al 4° constitucional: un cambio sin consecuencias***

La Iniciativa presidencial fue sometida a discusión en el pleno de la Cámara de Diputados el 3 de julio de 1991. En su exposición inicial de motivos, se revela claramente la concepción y posición oficial ante los indígenas, considerando su “equidad” y “bienestar” como un requisito para la “modernización” del país. El problema de los indígenas se centra en su situación de pobreza y marginalidad, y en la injusticia de que han sido objeto, inscribiendo textualmente la propuesta del Ejecutivo en la corriente indigenista del Estado mexicano (Cámara de Diputados, 1990: 7-12).

Antes de iniciar el debate parlamentario, las mencionadas propuestas del PRD y del FCLN en relación con cambios en otros artículos fueron rechazadas por contrariar las técnicas legislativas en materia constitucional y apar-

tarse de los principios normativos de la división de poderes, del pacto federal y de la autonomía municipal. Por tanto, el texto que quedó a discusión (nuevo primer párrafo del art. 4°) fue el siguiente:

La nación mexicana tiene una composición *pluricultural* sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

El debate, dentro de lo que cabe, reveló algunos elementos de la concepción de lo indígena por parte de los cinco partidos que intervinieron. El Partido Acción Nacional (PAN), después de un fallido intento de posponer la discusión (su propuesta de moción suspensiva fue rechazada), presentó su propuesta concreta al respecto. Señaló que el texto de la Iniciativa es jurídicamente contradictorio y discriminatorio para los indígenas; sustenta una falsa interpretación de la historia de México; revive una polémica ya superada, y se basa en una diferenciación étnica contraria a la Constitución Mexicana.<sup>1</sup>

El PAN basa sus consideraciones en el más estricto apego y respeto a los principios de la Constitución o Ley Suprema, entre los que privilegia el de *la igualdad de todos los individuos ante la ley*, sin hacer distinciones étnicas (art. 1°). En este sentido, dicho partido alude al igualitario acceso a la educación (art. 3°), y a la justicia (art. 13°), que establece la prohibición de leyes privativas y tribunales especiales. Sin embargo, los panistas manifiestan la posibilidad de dar un trato desigual a favor de los más débiles o necesitados, pero no por diferencias étnicas o raciales, lo que sería “discriminatorio”, sino por “razones objetivas derivadas de circunstancias sociales, culturales o económicas”.

De allí se explica que dicho partido plantee la defensa de los indígenas no por indígenas, sino por pobres, marginados, explotados y, en fin, por ser

---

<sup>1</sup> Intervención del diputado Bernardo Bátiz, *Diario de Debates* núm. 20, Cámara de Diputados, p. 28-30.

ciudadanos mexicanos. Asimismo, los panistas definen a nuestra nación como “mestiza y orgullosa de su origen plural”, lo que, a juicio de Castellanos y López (*op. cit.*: 28), responde a su visión criollista de la historia, que “vuelve a excluir las diferencias étnicas y su especificidad y, en consecuencia, legitima las prácticas discriminatorias. Para dicho partido, la nación mestiza sólo se ‘enorgullece de su origen plural’, pero no de la pluralidad presente”.

Para el PAN, al indígena no hay que ignorarlo pero tampoco impedir su “largo proceso histórico hacia el mestizaje” (tal vez profundamente deseado). El texto del primer párrafo propuesto por los panistas, si bien podría parecer similar al de la Iniciativa oficial, encierra una diferencia radical desde mi punto de vista: niega el origen exclusivamente indígena de la nación mexicana, al señalar que ésta “es una unidad integrada por culturas diversas y por pueblos distintos, que al reunirse le dieron origen”. Proponía ese partido, aunque finalmente se abstuvo de votar, que la educación indígena fuera bilingüe y bicultural pero, congruente con su principio de no diferenciación, excluyendo la posibilidad de considerar en los juicios agrarios el aspecto jurídico de las prácticas y costumbres indígenas.

También para el PPS (Partido Popular Socialista), los indígenas son esencialmente ciudadanos marginados y pobres, ante lo cual, si bien votó a favor de la Iniciativa, sus diputados propusieron una serie de medidas que incluían la prestación de servicios a los núcleos indígenas, junto con otras de índole agraria, muy reveladoras, entre las que figuraban la incorporación de las tierras comunales al sistema ejidal y la confirmación de la propiedad de las tierras comunales (Cámara de Diputados, *op. cit.*: 34-35). En ocasiones, dando una visión folklórica de los indígenas, ese partido reconoce que su bienestar será muy difícil mientras exista una política neoliberal como la actual.

El PT (Partido del Trabajo) rescató la condición de explotados de los indígenas, definiéndolos como ciudadanos mexicanos maltratados a lo largo de 500 años, y víctimas de violencia y abuso. Aunque aprobó la Iniciativa seña-

---

<sup>2</sup> Intervención del diputado Israel Galán, *Diario de Debates núm. 20*, Cámara de Diputados, p. 32-33.

ló en el debate sus limitaciones, considerándola tan sólo un “pálido reconocimiento”, ya que los indígenas requieren toda una política de atención especial que “pague la larga y profunda deuda social” que se tiene con ellos.<sup>2</sup>

El diputado del PRD, Gilberto López, sustentó la propuesta en términos del necesario reconocimiento constitucional de nuestra historia y de nuestra realidad pluriétnica, plurilingüística y pluricultural, como un requerimiento de justicia elemental hacia los indígenas, y como una adecuación constitucional obligada por la firma y ratificación del Convenio 169 de la OIT. Un diputado indígena de ese partido señaló la poca representatividad del indígena en la Cámara: tan sólo tres o cuatro indios estaban presentes en la discusión.

Diversos diputados perredistas tenían claras las limitaciones y vaguedades de la Iniciativa. Señalaban, por ejemplo, que sólo en los juicios agrarios se reconocían las prácticas y costumbres jurídicas de los indígenas, dejando fuera el resto de la vida social de las comunidades y a todos aquellos indígenas no agricultores. También veían que sólo se reconocían, y vagamente, los derechos culturales indígenas, dejando fuera los más reivindicados, es decir, los sociales, económicos y políticos (Castellanos y López, *op. cit.*: 19). No obstante lo anterior, el PRD consideró la propuesta más que nada como un primer paso o avance.

Por su parte, el PRI como partido, y en ésto coincidió con el PAN, el PT y el PPS, consideró que el problema indígena es de pobreza extrema e injusticia. En el debate parlamentario la intervención del PRI fue poco polémica y se centró sobre todo en justificar la reforma en términos de la importancia cuantitativa del problema, mencionando reiteradamente que ya sumaban 15 millones los indígenas existentes.<sup>3</sup> De acuerdo con diputados perredistas presentes, la actitud del PRI en el debate fue de franca intransigencia ante la más mínima modificación del texto, dejando claro, una vez más, la subordinación del partido oficial al Ejecutivo.

Ese mismo día del debate la Iniciativa fue aprobada, sin ningún cambio, por 272 votos a favor, de un total de 324. En realidad, en el curso del debate

---

<sup>3</sup> Intervención del Dip. Carlos Vega, Cámara de Diputados, *Diario de Debates núm. 20*, p. 38-39.

sólo en el caso del PAN se dio a conocer ampliamente su postura ideológica hacia la cuestión indígena. Sin embargo, PRI, PT y PPS expresaron posiciones coincidentes con los planteamientos de sus plataformas electorales, que básicamente consideran al indígena como sujeto de asistencia social (al igual que ancianos, niños y discapacitados), y digno de respeto en cuanto a sus usos y costumbres (sólo el PT habló de restituirles sus tierras) (Arellano, 1995).

La visión “racista y etnocéntrica” presente en la mayoría de los diputados de la Cámara, se manifestó más claramente en las discusiones previas al debate, realizadas en la Comisión de Asuntos Indígenas, así como en la participación de los diputados del PRI y PAN en las festividades por la conmemoración del V Centenario, entre las que se avaló la emisión de una moneda representativa del “Encuentro de Dos Mundos” (Castellanos y López, *op. cit.*: 25).

Si bien cuando se reformó el 4° los indígenas fueron tema específico de discusión en la Cámara, la nueva redacción no significó ningún cambio en su realidad concreta, como tampoco fue, ni remotamente, la modificación legal más trascendente para ellos. Cinco meses después se inició el proceso que cambiaría su relación con la tierra, aspecto inseparable de la vida socioeconómica, política y religiosa de los pueblos indios.

### ***El debate parlamentario del 27 y la Ley Agraria, y su efecto en los pueblos indígenas***

Como es sabido, los cambios en las principales leyes agrarias de nuestro país no constituyen un hecho aislado, sino que forman parte de un conjunto de medidas de política económica de corte neoliberal, cuyo eje central ha sido el retiro del Estado y la apertura comercial. La presión ejercida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los condicionamientos hechos por Estados Unidos para la firma del TLC presionaron a su vez para acelerar un cambio en materia agraria, acorde con los intereses del capital nacional y extranjero.

Dentro de su enfoque liberal y productivista, el Ejecutivo mexicano consideraba que la iniciativa privada sería la que capitalizaría al campo y lo

sacaría de la crisis, ya que el minifundio había probado su ineficiencia productiva. Para ello, era necesario proporcionarle a los dinámicos inversionistas una serie de facilidades, entre las que figuraban la certidumbre jurídica en el régimen de tenencia y el acceso a las tierras del sector social, las que serían incorporadas al mercado, rector ideal de la economía nacional.

En ese contexto, se modificó no sólo el Artículo 27 sino sus leyes reglamentarias, es decir, la Agraria, la Forestal y la de Aguas. En la Iniciativa presidencial sobre dicho Artículo se consideraba al minifundio como causa del atraso del campo. Se planteaban como objetivos otorgar libertad y justicia al campesino, dar certidumbre jurídica en el campo, capitalizarlo y proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal. Las grandes novedades contenidas en la Iniciativa eran: el término del reparto agrario; la posibilidad de que sociedades mercantiles y civiles pudiesen tener tierras; el otorgamiento del pleno dominio a las parcelas ejidales; la asociación de ejidatarios y comuneros entre sí y con terceros, otorgando el uso de sus tierras; la prohibición del latifundio, y la creación de tribunales encargados de la justicia agraria (Presidencia de la República, 1991).

Se señalaba en un segundo párrafo de la fracción VII, que la ley protegería “la integridad territorial” de los pueblos indígenas. Durante tres días del mes de diciembre de 1991 se discutió en sesión plenaria de la Cámara de Diputados la reforma del 27. Previamente, y en presencia del presidente del PRI y de los Secretarios de Agricultura y Reforma Agraria, los diputados de ese partido habían sido llamados a la disciplina para aprobar incondicionalmente las reformas a discutir. Ya en el recinto de la Cámara, la presencia de funcionarios de esas instituciones fue un efectivo mecanismo de presión hacia los legisladores del partido oficial, situación que fue mucho más evidente meses después cuando se discutió la Ley Agraria (Calva, 1993: 135).

La posición del PRI en el debate fue de total apoyo a la reforma, justificándola con los mismos argumentos dados en la exposición de motivos de la Iniciativa. Hugo Andrés Araujo, secretario general de la CNC, acotó que los priistas la apoyaban no sólo por estar en sus documentos básicos, sino porque estaban convencidos de la necesidad de cambios: la reforma acabaría

con la actitud tutelar y paternalista del Estado, dando mayor autonomía a los productores; daría a los ejidatarios libertad para vender; haría posible la compactación de ejidos para aumentar su productividad, e impulsaría nuevas formas de asociación (Valle, 1992: 140-46).

En ese tenor, las propuestas del PRI, que fueron todas aceptadas, se refirieron, las más radicales, a la necesidad de regular el posible acaparamiento de tierras por parte de los ejidatarios (y no de las sociedades mercantiles), y a reducir a un año (en vez de dos) el lapso para fraccionar las tierras que excedieran los límites legales.

El PAN recibió festivamente la Iniciativa, su dirigente, Diego Fernández de Cevallos, declaró que su partido “no se une, no se adhiere, no se prende ni se cuelga de la iniciativa presidencial. Tenemos muchos años de reclamar para México los postulados fundamentales a los que ahora se les da lectura en la propuesta del presidente” (*Ibidem*: 146-47). Mediante sus propuestas insistieron en que se acotara la cantidad de tierra que las sociedades y sus socios pudieran tener, mostrándose, como señala Calva (*op. cit.*: 138), más nacionalistas y antilatifundistas que el otrora agrarista PRI.

Para el FCLN mantener a los ejidatarios alejados de “la selva del mercado capitalista” fue una posición justa que incluso Lázaro Cárdenas sostuvo, pero, señalaron, “la justeza de una concepción no es eterna”.<sup>4</sup> Por su parte, los legisladores del PARM, señalaron que la Iniciativa coincidía con sus principios, toda vez que “la realidad del campo es muy diferente a la planeada por nuestros constituyentes”.<sup>5</sup>

Los dos partidos que se opusieron a las reformas fueron el PPS y el PRD. El primero, no avaló la propuesta oficial por apartarse de la tradición “jurídico-constitucional” de nuestro país, y dar lugar, entre otras cosas, a la pulverización del ejido.<sup>6</sup> El diputado Martín Tavira hizo una breve historia de las comunidades indígenas, siendo de los pocos legisladores que abordan el tema como tal.

---

<sup>4</sup> Dip. Alberto Carrillo Armenta, 4-12-1991, en Eduardo Valle (1992), p. 158-160.

<sup>5</sup> Dip. Romeo Flores, 4-12-1991, en Eduardo Valle, (1992), p. 164.

<sup>6</sup> Dip. Héctor Ramírez Cuellar, 4-12-1991, en Eduardo Valle (1992), p. 175-79.

Jorge Calderón y Modesto Moscoso del PRD fundamentaron abundantemente su rechazo a la Iniciativa; el primero consideró que se rompía con los principios del pacto social establecido en la Constitución de 1917, y con las bases fundamentales sobre las que se construyó el Estado mexicano, señalando que lo que estaba en juego era la preservación de la República, la integridad territorial y la soberanía nacional.<sup>7</sup>

La versión aprobada del 27 no contuvo modificaciones sustanciales respecto al texto inicial. En la fracción VII se asentó que el Estado protegería la “integridad de las tierras” de los grupos indígenas (en vez de “integridad territorial” como estaba en la propuesta); sin embargo, en ese mismo Artículo se había ya vulnerado su relación con la tierra, tanto en su calidad de ejidatarios como de comuneros. La Ley Agraria o reglamentaria del 27, que meses después (febrero de 1992) se discutió en sesión plenaria de la Cámara de Diputados, amplió y detalló las condiciones en que las tierras del sector social se incorporarían al mercado.

Antes del debate, once organizaciones del Congreso Agrario Permanente (CAP) habían entregado su propuesta campesina de Ley Agraria. Sin embargo, ésta no se discutió, como tampoco se aceptaron las propuestas del PRD (sólo 3 de 100, y no esenciales), lo que resultó en un texto no muy diferente al propuesto. Este fue aprobado por 388 votos de los priistas, panistas y parmistas; en contra hubo 45, del PRD, PPS y FCRN, que votó dividido.

La diputada perredista, Rosa Albina Garavito, calificó al debate cameral como “remedo de discusión” que hizo evidente “la sujeción al Poder Ejecutivo de esta Cámara” y señaló que “el gran legislador del proceso que normará la vida en el campo fue el Ejecutivo; su representante estuvo en este recinto diciendo qué propuestas se aprobaban y cuáles no (...), es ésta la pobre, triste e indignante realidad política que se nos impone” (PRD, 1992: 147-48).

Se refirió a la nueva Ley como el desmantelamiento de la propiedad social avalado por el partido de Estado. “Para llevarlo a cabo, señaló, vimos a legis-

---

<sup>7</sup> Intervención en la C. de Dip., 4-12-1991, en Eduardo Valle (1992), op. cit., pg. 149.

ladores del partido de la mayoría argumentar sin convicción a favor del proyecto de otro partido, que congruente, a lo largo de muchos años, lo defendió.”

Entre los artículos menos discutidos estuvieron los referentes a las comunidades, y ni qué decir de las indígenas. El PRD hizo dos propuestas al respecto: que se eliminara la posibilidad de que las comunidades indígenas pudiesen transferir el dominio de sus áreas de uso común a sociedades mercantiles, y que se diera otra definición de “comunero”. Tanto este partido como el PPS advirtieron que los bosques de las comunidades indígenas podrían serles arrebatados por aquellas agrupaciones.<sup>8</sup>

Pero, ¿qué significado tiene para las comunidades indígenas la Ley Agraria neoliberal?

Las implicaciones para el régimen de tenencia ejidal, bajo el que se cobija una parte de los indígenas dedicados a actividades agropecuarias y forestales, han sido analizadas por diversos autores. Basta decir que esta parte del otrora sector social fue privatizada, y la tierra dejó de ser patrimonio familiar. En el caso de las comunidades, Juan Carlos Pérez Castañeda (1995) señala que se abrieron dos posibles vías para su privatización: a través de la aportación de sus tierras de uso común al capital de sociedades mercantiles o civiles, o mediante su conversión a ejidos.

En la fracción III del art. 99 se establece el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de las tierras comunales, salvo cuando se aporten a una sociedad. Esta alternativa podrá ser tomada por la asamblea de comuneros; si se aprueba, señala Pérez Castañeda “cambia el estatuto legal de una parte de sus bienes, de comunal a privado en pleno dominio (...) o sea, se privatizan automáticamente”. Cuando pasan las tierras comunales a las sociedades, éstas se convierten en sus dueñas, siendo éste también un mecanismo de transmisión de la propiedad.

También en el art. 100 de la Ley Agraria (1995: 41), se establece que “las comunidades podrán, aparte de constituir sociedades civiles o mercantiles,

---

<sup>8</sup> PRD (1992), p. 117-118, e intervención de Martín Tavira (PPS), Versión estenográfica, C. de Diputados, 21 de febrero de 1992.

asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento”.

La segunda vía señalada, la conversión de comunidad a ejido, significa “un cambio de régimen jurídico, pero no de propietario” (P. Castañeda, *op. cit.*: 7). Sin embargo, el otorgamiento del pleno dominio sobre las parcelas ejidales abre también la posibilidad de su futura privatización. Por otra parte, las superficies parceladas que la comunidad otorga en usufructo a sus miembros, pero que pertenecen a aquélla, también sufren cambios. De acuerdo con la Ley Agraria, el titular de esas tierras puede ahora “ceder sus derechos” a familiares o avecindados (art. 101).

Como producto de un análisis mucho más profundo y completo de la gama de implicaciones para las comunidades, Pérez Castañeda (*op. cit.*: 14-16) concluye que a éstas se les otorgó tres elementos de orden privado: se les hizo alienables, transmisibles y divisibles, mientras que conservaron su carácter inembargable e imprescriptible. Esto es, se les semi-privatizó, perdiendo su carácter de propiedad social y de patrimonio familiar.

Para otro estudioso de la materia, Héctor Díaz Polanco (1995: 247), “la ley abre prácticamente los mismos espacios a la acción de fuerzas disolventes en el régimen de comunidad que en el ejidal”, definiendo a las actuales comunidades como “un régimen de transición”.

Finalmente, se cerró la opción de tener un pedazo de tierra para sinnúmero de indígenas solicitantes: las superficies excedentes de los latifundios serían vendidas al mejor postor mediante subasta pública.

### ***EZLN: la cuestión indígena vuelve a la Cámara***

En opinión de diversos diputados, la Cámara se interesó realmente por lo indígena a partir del 1° de enero de 1994 en que aparece el EZLN. Desde entonces, los legisladores han participado de diversas formas, entre las que destaca la elaboración y aprobación de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, que dio lugar a la Comisión de Concordia

y Pacificación (COCOPA) en marzo de 1995. Esta Comisión, que algunos consideran la expresión más sólida de la LVI Legislatura, se integró por igual número de representantes de cuatro fracciones parlamentarias, un representante del Gobierno de Chiapas y otro de su poder legislativo. Su función primordial es facilitar el diálogo y la negociación entre el Gobierno y el EZLN; participó en la organización del Foro Indígena e ingresó al Congreso de la Unión los documentos suscritos en San Andrés Larráinzar, Chiapas (acuerdos, pronunciamientos conjuntos y propuestas) sobre Derechos y Cultura Indígena, para ser considerados en la elaboración de las iniciativas de reformas constitucionales (arts. 4º, 115, etcétera).

A fines de 1994 se creó la Comisión de Asuntos Indígenas en la Cámara, integrada por 30 diputados de cuatro fracciones parlamentarias; sin embargo, 60% de ellos pertenecían al PRI, seis al PAN, cuatro al PRD y dos al PT. El presidente de ella también era priista. Dicha Comisión participó en la organización de una consulta nacional sobre Derechos y Participación Indígena (33 Foros y 33 Encuentros estatales), que se inició a fines de 1995. En opinión de diputados perredistas dicha consulta constituyó en esencia el medio de legitimización de los planteamientos del Ejecutivo (el “espacio del PRI”); sus resultados fueron manipulados, y las propuestas hechas no fueron genuinas ni representativas de las etnias.

De acuerdo con un diputado priista de esa Comisión, el tema más discutido en la consulta fue el de la autonomía, aunque en su opinión no puede haber más autonomía que la que ya tienen los municipios. Los resultados de la consulta, indicó, serían analizados y utilizados para elaborar una Iniciativa de reformas constitucionales. También se considerarían los planteamientos del EZLN, al que caracteriza no como un movimiento indígena, sino “agrario”.<sup>9</sup> Para el Secretario Técnico de dicha Comisión los partidos de oposición son demasiado “radicales” (plantean cambiar la Constitución y establecer regiones autónomas pluriétnicas), mientras que el PAN no tiene una posición definida al respecto.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Entrevista al Dip. Mario Bautista Márquez, C. de Dip., 27 de marzo de 1996.

<sup>10</sup> Entrevista al Dip. Héctor Pedraza Olguín, C. de Dip., 27/3/96.

El PRI como partido no tiene una propuesta clara en torno al problema indígena actual, salvo formulaciones generales, el PAN permanece fiel a su ideología liberal individualista e igualitaria, y el PT es ambiguo, solidarizándose en ocasiones con el PRD. Algunos miembros de este partido avalaron en su momento la Iniciativa de la ANIPA (Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía) en torno a la reformas de los arts. 4º, 53, 115 y 116 para la creación de las Regiones Autónomas, como constitutivas de un nuevo “cuarto piso” en la estructura de la federación, y espacios de organización, representación, reproducción sociocultural y desarrollo de los pueblos indígenas. La primera asamblea de ANIPA se realizó en la Cámara de Diputados convocada, entre otras instancias, por la Sría. de Derechos Humanos y Pueblos Indios del PRD.

Sin embargo, incluso al interior de ese partido, en el momento en que se llevó a cabo esta investigación, existían diferentes posiciones, quienes apoyaban la vía municipal planteada por el EZLN, y los que se adherían a la visión más autonomista de la ANIPA.<sup>11</sup>

A partir del debate aquí reseñado, han existido numerosas propuestas sobre la autonomía de los pueblos indios hechas por partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, el Ejecutivo, el INI, la COCOPA, etcétera, cuyo análisis se aleja del objetivo planteado en el presente artículo. Sin embargo, señalaremos que en el marco del episodio más relevante ocurrido desde entonces, la firma de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, Chiapas, en febrero de 1996, la propuesta del PAN no se modificó sustancialmente, manteniendo la misma concepción ya comentada, dentro de la cual el problema de los indígenas se remite al reconocimiento de éstos como ciudadanos. De acuerdo con la reseña hecha por Díaz-Polanco, la delegación del gobierno en San Andrés, formada por representantes de la Secretaría de Gobernación, Desarrollo Social y Reforma Agraria, mantuvieron una franca oposición hacia cualquier planteamiento de autonomía. De manera diferente, el INI desarrolló una propuesta de autonomía basada en el reconocimiento de la comunidad como el ámbito de la autonomía, y en la idea de la “asociación” o “coordinación” de actividades de dos o más comunidades de dos o

---

<sup>11</sup> Entrevista a César Chávez, diputado perredista miembro de la COCOPA, C. de Dip., 29 de marzo de 1996.

más municipios. Incluso dicho organismo gubernamental propuso la creación de un “cuarto piso comunal”, inspirándose en la propuesta de la ANIPA del “cuarto piso regional” (Díaz-Polanco, 1996). Los primeros acuerdos de San Andrés, de acuerdo con dicho autor, pueden considerarse como una transacción entre la propuesta de “autonomía regional” de la ANIPA y de los asesores zapatistas, y la realizada por el INI, basada en la concepción de la “autonomía comunal”.

El levantamiento zapatista motivó que el PRI adoptara posteriormente ciertas definiciones; en el documento elaborado por este partido a fines de 1996, “Proyecto político del PRI para el desarrollo de los pueblos indígenas” se considera a la autonomía como una reivindicación de los pueblos, comprendiendo en ella los territorios y las estructuras propias del ejercicio del poder político (*op. cit.*).

Así, la posibilidad de un nuevo debate parlamentario en torno al problema indígena está presente. Las reformas constitucionales, como ha quedado asentado en las Propuestas conjuntas del EZLN y el Gobierno deben darse en el marco de la autonomía que permita a los pueblos indígenas decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente.<sup>12</sup> El cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés es, hasta hoy, una tarea pendiente.

### ***Bibliografía***

- Arellano Sánchez, José, “El tratamiento de lo étnico en las plataformas electorales de los partidos políticos en 1994”, en *Revista Estudios Políticos*, núm. 6, Ed. Nueva Época, enero-marzo, 1995.
- Ávila Méndez, Agustín, “Reforma al artículo 4° constitucional”, en *La Jornada*, México, 25 de abril, 1995.
- Bartra, Armando, “Zapata vive?”, en suplemento *La Jornada del Campo*, *La Jornada*, México, 8 de abril, 1994.
- Botey, Carlota, “Sobre el campo y los campesinos a un año de las reformas”, en suplemento *La Jornada del Campo*, *La Jornada*, México, 27 de abril, 1993.

---

<sup>12</sup> Propuestas conjuntas del Gobierno Federal y el EZLN, versión mimeográfica, 16 de febrero de 1996.

- Calva, José Luis, *La disputa por la tierra. La reforma del Artículo 27 y la nueva Ley Agraria*, Fontamara, México, 1993.
- Cámara de Diputados, LV Legislatura, versiones estenográficas, febrero, 1992.
- , Comisión de Asuntos Indígenas, *Boletín núm. 1*, México, marzo, 1996.
- , “Iniciativa de Decreto que adiciona el art. 4º de la Constitución Política de los E.U.M.”, *Diario de Debates*, México, 13 de diciembre, 1990.
- Castellanos Guerrero, Alicia y Gilberto López y Rivas, “El reconocimiento constitucional de los Pueblos Indios en México”, en *Los derechos constitucionales de los pueblos indios*, PRD, 1992.
- Concheiro Bórquez, Luciano, “Modernización, nuevas leyes y mercado de tierras”, en Emilio Romero Polanco (coord.), *Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario mexicano hacia el año 2000*, UNAM, IIEC, México, 1994.
- Dandler, Jorge, “Reciente evolución del derecho indígena internacional”, en Kitula Libermann y Armando Rodríguez (coords.), *Territorio y dignidad. Pueblos indígenas y medio ambiente en Bolivia*, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela, Caracas, 1992.
- Díaz Polanco, Héctor, “Pueblos Indígenas ante el Derecho”, en Victoria Chenaut y Ma. Teresa Sierra (coords.), CIESAS-CEMCA, México, 1995.
- , “Constitucionalidad sobre la autonomía en México”, en *La Jornada*, 12 de octubre, 1996.
- EZLN, *Documentos y comunicados* (2 tomos), Era, México, 1995.
- Flores, Joaquín, “El reconocimiento constitucional de los Pueblos Indios en México”, en Grupo Parlamentario del PRD, H. Cámara de Diputados, *Los derechos constitucionales de los pueblos indios*, México, 1995.
- Hernández Navarro, Luis, “Cambio y Resistencia en el Movimiento Campesino”, en *Revista Eslabones*, núm. 6, México, julio-diciembre, 1993.
- , “Reforma o contrarreforma?: Notas sobre el impacto de las reformas al 27 constitucional”, en *Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario mexicano hacia el año 2000*, UNAM, IIEC, México, 1994.
- Krieger, Emilio y Bárbara Zamora, “El nuevo marco jurídico del campo mexicano”, en Emilio Romero Polanco *et al.* (coord.), *Apertura Económica y perspectivas del sector agropecuario mexicano hacia el año 2000*, UNAM-IIEC, México, 1994.
- Ley Agraria, Ed. Pac, 1995.
- Libermann, Kitula y Armando Godínez (coords.), *Territorio y dignidad. Pueblos indígenas y medio ambiente en Bolivia*, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela, Caracas, 1992.
- López y Rivas, Gilberto, *Nación y pueblos indios en el neoliberalismo*, Plaza y Valdés, México, 1995.
- Mackinlay, Horacio, “La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional”, en *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, UAM-Iztapalapa, México, 1991.
- Moguel, Julio; Sergio Zermeño, Jorge Fernández, “Chiapas: la tierra y el poder”, en suplemento *La Jornada del Campo*, *La Jornada*, 28 de marzo, 1995.

- Organización Internacional del Trabajo, *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, 1989.
- Pérez Castañeda, Juan Carlos, *Del Calpulli a la comunidad agraria del siglo XXI*, versión mimeográfica, México, 1995.
- Pérez Ruiz, Maya Lorena, “Reconocer los derechos de los pueblos indígenas de México”, en suplemento *La Jornada del Campo*, *La Jornada*, 29 de noviembre, 1995.
- PRD, 1992. *El PRD ante la Ley Agraria reglamentaria del Artículo 27 constitucional*, Congreso de la Unión, México, febrero, 1992.
- , LV Legislatura Cámara de Diputados, *Chiapas y la transición democrática*, Congreso de la Unión, México, septiembre, 1994.
- Presidencia de la República, *Iniciativa para reformar el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 7 de noviembre, 1991.
- Valle Espinosa, Eduardo (comp.), *El Nuevo Artículo 27*, Ed. Nuestra, México, 1992.