

---

# Razón y Sinrazón de Reformar el Artículo 4o. Constitucional

---

Dip. Jesús Martín del Campo

*Secretario de la Comisión del Distrito Federal*

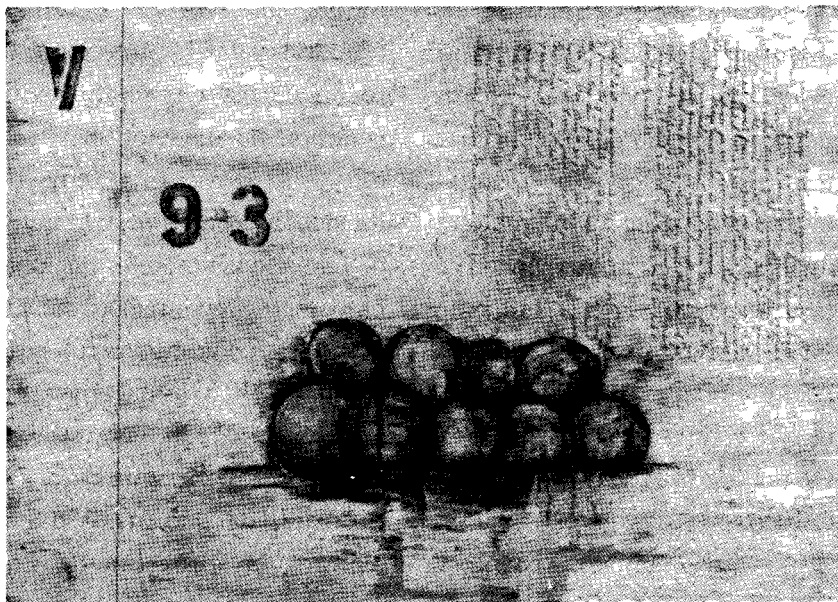
---

**S**in dejar de reconocer la lucha de siglos de los movimientos de resistencia indios por mantener y preservar su identidad dentro del concierto nacional, en los últimos tiempos ha sido el espacio político abierto por la insurgencia chiapaneca el que ha puesto a la orden del día los graves problemas a los que se enfrentan cotidianamente los indígenas.

La reivindicación de los derechos de los pueblos indios, hecha por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), ha colocado sobre el tapete de la discusión pública la nece-

sidad de reformar la legislación vigente, permeada por la visión indigenista de las políticas oficiales que no ofrecen solu-

ción alguna a los problemas más agudos que los pueblos indios han padecido y siguen padeciendo.



La miseria, discriminación y arbitrariedades contra los indígenas, están presentes no obstante la existencia del Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, o la más reciente creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas, dirigida actualmente por Heladio Ramírez López.

A las demandas de los pueblos indígenas de Chiapas y del resto del país, el gobierno respondió con la gestación de esa Comisión, a la que el Ejecutivo federal encomendó—entre otros proyectos— promover el debate para la formulación de la ley reglamentaria del artículo 4o. constitucional; recurriendo para ello a los mismos parámetros paternalistas de otras instituciones oficiales que se ocupan de los asuntos indígenas, con lo cual se evidenció, todavía más, el imperativo no sólo de expedir una ley reglamentaria sino de modificar el artículo 4o. de manera sustancial. Demanda recurrente tanto en las filas del EZLN como entre las organizaciones campesinas independientes, cuya posición comparte plenamente el Partido de la Revolución Democrática.

La pretensión redentora de los indígenas es lo que puede

apreciarse al revisar las iniciativas indigenistas que han dictado desde los escritorios los funcionarios de los gobiernos priístas. Es un hecho que la última adición al artículo 4o., de enero de 1992, no satisface las auténticas y legítimas aspiraciones de los pueblos indios, ya que no contribuyó a su plena incorporación al desarrollo nacional.

Aún cuando representó un avance por cuanto implica reconocer el carácter pluriétnico de la nación, el planteamiento de su contenido resulta a todas luces insuficiente. Fundamentalmente, debido a que plantea el problema étnico como una cuestión esencialmente culturalista, resulta limitada y restrictiva al no incluir los derechos económicos, sociales y políticos de los pueblos indios, además de pretender tutelarlos y darles protección sin reconocerles capacidad para ocuparse de sus asuntos.

El presente sexenio no ha sido la excepción. Aun antes de iniciada la consulta nacional para la reglamentación del artículo 4o. constitucional—presidida por la citada Comisión y muy cuestionada por haberse hecho “al vapor”, entre el 12 y el 18 de abril del año en curso— se elaboró un proyecto de *Ley General de la Pluralidad Cultural*

y el *Patrimonio Social de los Pueblos Indígenas*, en el mismo sentido culturalista de la adición de 1992.

Hacerse eco de las inquietudes de los indígenas y ayudar a conformar una nueva política del gobierno federal, que permita arribar a una nueva composición del poder y de sus interlocutores, requiere evitar que se imponga un proyecto de ley proveniente de la asesoría jurídica de la Presidencia la República. Porque, antes de legislar, es necesario estudiar más a fondo lo que realmente quieren y demandan los pueblos indios, conforme a sus realidades y diferencias regionales, situando en el tapete de la discusión nacional los problemas de las poblaciones indígenas a los que debe hacer frente el gobierno.

El que se discuta en serio una reforma al artículo 4o. constitucional y su respectiva ley reglamentaria, requiere dar suficiente tiempo y oportunidad a

---

*la última adición al artículo 4o., de enero de 1992, no satisface las auténticas y legítimas aspiraciones de los pueblos indios, ya que no contribuyó a su plena incorporación al desarrollo nacional.*

---

los pueblos indios para que se manifiesten abiertamente y hagan llegar al gobierno federal y a las legislaturas, opiniones y propuestas discutidas y analizadas con las bases. La única manera de lograrlo es que los propios indígenas participen activamente en los mecanismos de consulta y elaboración de la mencionada ley reglamentaria y de su reforma respectiva. Lo cual, además, sería la única forma democrática de proceder.

Atenerse a la lógica neoliberal del grupo gobernante es no asumir que en la elaboración de las leyes en torno al citado artículo deberán participar necesariamente los propios pueblos indios. Los indígenas no sólo quieren nuevas leyes en papel; piden participar en su elaboración. No piden "municipios fuertes", quieren sus municipios, su gobierno, el respeto a sus formas de elección; esto es, exigen democracia real.

La respuesta esperada por los pueblos indios no puede ser soslayada ni localizar la demanda, como pretende hacerlo el gobierno, sino abrir las puertas al debate democrático nacional. La participación directa de las comunidades indígenas en las decisiones que les afectan es, por tanto, un aspecto de la reforma de fondo que tiene que operarse

para ajustar el funcionamiento de las instancias políticas con la realidad. Realizar dicha reforma implica dar pasos para que emerja una nueva institucionalidad política y, junto con ella, un régimen de derecho que no sea ya una ficción.

### **Hacia un nuevo Pacto Federal**

Desde los estrechos miradores del poder, es difícil comprender la existencia de una reforma profunda acompañada de un nuevo pacto social democrático, en el que participen todas las fuerzas y no sólo los miembros oficiales. Una reforma que no se limite al campo sino a construir un *nuevo proyecto de nación* o restauración republicana.

Así lo advierten connotados especialistas en la materia como Gilberto López y Rivas y Rodolfo Stavenhagen: se necesita arribar a un *nuevo pacto federal* que vaya más allá de la relación entre los estados constituidos y el centro, en el cual se incluya tanto a los pueblos indios como a la sociedad mestiza, a través de una estructuración de la República que posibilite a cada grupo enarbolar intereses legítimos en forma pacífica. Es decir, llegar a una composición inédita de la

relación política entre pueblos indígenas y el resto de la sociedad, basada en una política democrática.

Ningún planteamiento racista sirve para construir una democracia ni se puede ir contra un mundo en transformación, donde los pueblos indígenas tienen derechos que el marco jurídico nacional e internacional les da. Lo que los pueblos indios demandan es modificar sus relaciones con el Estado, quien bajo el supuesto de su vulnerabilidad social, económica y política, les ha negado uno de sus derechos fundamentales: el de la libre determinación en el marco de la sociedad nacional. Todo ello requiere de un esfuerzo por romper inercias y tradiciones conservadoras en las concepciones sobre la organización del Estado y de la nación como actualmente se conoce, a partir de convicciones realmente democráticas y con base en la descentralización efectiva del país.

Tal como acertadamente señalan Héctor Díaz Polanco y otros relevantes autores, en el derecho a la *libre determinación* pueden darse diversas formas de *autonomía*, que no es más que una forma de organización territorial y administrativa del Estado, así como una manera de fortalecer la convivencia nacional

y de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos. Proceso en el que deben participar por igual tanto las etnias involucradas como la población no india del país.

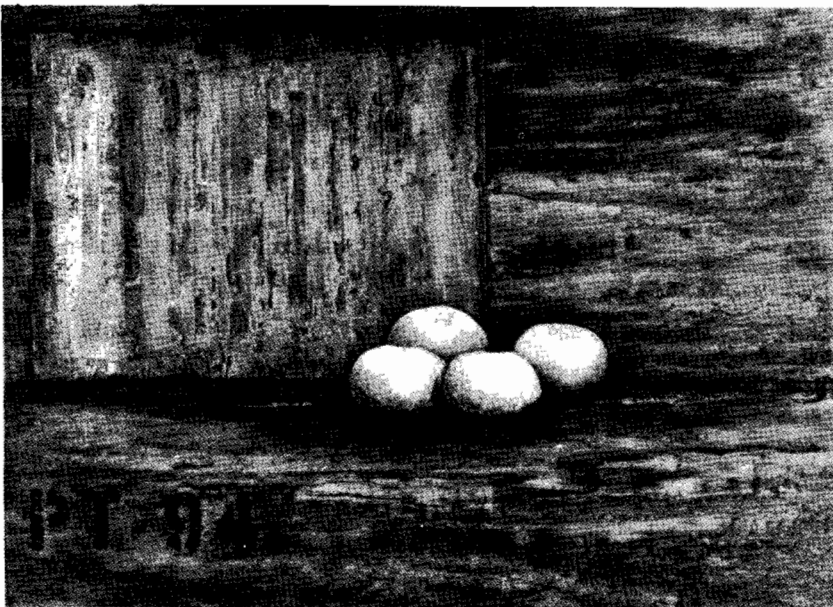
### La demanda autonómica

Contrariamente a lo que algunos temen, la *autonomía* de los pueblos indios no significa separación o desmembramiento territorial, sino simplemente el derecho de los pueblos a decidir sobre su propio destino y a participar ampliamente en las decisiones que afectan sus condiciones de vida. Precisamente, 6 de las 34 demandas del EZLN plantean reivindicaciones ligadas a la *autonomía* regional, pero es en la cuarta de ellas —plasmada

en su comunicado *Compromisos por la Paz*— donde sintetizan sus anhelos de un “Nuevo Pacto entre los integrantes de la federación que acabe con el centralismo y permita a regiones, comunidades indígenas y municipios autogobernarse con autonomía política, económica y cultural”.

Pese a todo, la propuesta del gobierno en materia de *autonomía indígena* continúa siendo la adaptación neoliberal del proyecto salinista, elaborada en esta ocasión por el procurador agrario, Arturo Warman. Para los indígenas y campesinos, la tierra es su territorio vital, su cultura, su sobrevivencia, su hábitat, sus raíces; algo que un político liberal o neoliberal difícilmente puede comprender.

El intento, primero, por realizar una consulta nacional “al vapor”, y luego, por congelar la iniciativa de ley sobre los derechos indígenas podría profundizar el descontento de los pueblos indios, que no están dispues-




---

*... la autonomía de los pueblos indios ... significa el derecho de los pueblos a decidir sobre su propio destino y a participar ampliamente en las decisiones que afectan sus condiciones de vida.*

---

tos a dejar pasar la oportunidad de que se dé una legislación más favorable a sus posibilidades de *autonomía*, así como a permitir que se legisle a sus espaldas. Una demostración contundente de esta afirmación es la negativa del EZLN y sus comunidades, dada a conocer el día 11 pasado, a firmar el acuerdo de paz, cuando todavía no ha cambiado nada en favor de las comunidades indígenas y de la ciudadanía toda del país.

Para que el derecho de la *libre determinación* y el *régimen de autonomía* lleguen a ser elementos efectivos de un nuevo contrato social entre los mexicanos, deben ser tomadas en cuenta: las necesidades, intereses y aspiraciones de los diversos pueblos indígenas y no indígenas del país, las diferencias regionales, la distribución de la tierra y de los recursos, el manejo de la política de desarrollo y las instituciones sociales, las formas de gobierno y de autoridad locales y las estructuras jurídicas existentes, entre otros aspectos.

No es posible reconocer *autonomía* a los grupos más desprotegidos—indígenas o no—ni imaginar respuestas eficaces, sin considerar el principio de subsidiariedad en la distribución y aplicación de los recursos. Sobre todo cuando está implícita

la obligación gubernamental de contribuir a la redistribución de la riqueza nacional.

La existencia de regiones pluriétnicas autónomas, con sus respectivos municipios, a su vez autónomos, modifica la naturaleza del *pacto federal* y, en consecuencia, requiere de una formulación constitucional coherente con el pluralismo cultural, lingüístico y étnico de la nación mexicana. El esfuerzo de una integración de este tipo va aparejado con un *nuevo pacto constitucional* entre la federación, los estados, los municipios y la región autónoma.

Para poder llegar a una reglamentación nacional al respecto, debe actuarse con prudencia y cautela, pero también con la agilidad necesaria frente al reclamo nacional. De ahí que ante la falta de seriedad para realizar una consulta que permitiera llegar a formulaciones legales relacionadas con la situación indígena, el PRD planteé efectuar una serie de consultas con los pueblos indígenas y especialistas en la materia, que sean realizadas antes de que termine el presente periodo ordinario, para lo cual se propone la celebración de un *Congreso Nacional de Pueblos Indios*, que proyecte a la nación las formas y estructuras políticas de participación de estos pueblos

en los distintos niveles de gobierno: municipal, estatal, regional y federal.

Como lo ha demostrado la sublevación del EZLN, los tiempos políticos se agotan frente a las reivindicaciones y demandas de quienes ya se cansaron de esperar, de quienes sólo han escuchado promesas en tiempos electorales y recibido incumplimientos pasado dicho periodo. Justamente el pasado 6 de mayo, Heladio Ramírez

anunció que se realizaría una nueva consulta en torno al artículo 4o., a partir de la segunda semana del mes. Empero, dijo que ésta se llevaría a cabo "sobre un proyecto de iniciativa del presidente Carlos Salinas de Gortari".

Una vez más, se evidencia que los analistas del sistema mexicano siguen sin reparar en que la insurrección de los campesinos indígenas chiapanecos es por alcanzar sus derechos

fundamentales, respondiendo nuevamente al desafío, con o sin cambio de titular de la eminentemente coyuntural Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas, de la misma manera arbitraria. De continuar la ceguera gubernamental, el régimen actual podría toparse, más temprano que tarde, con otros Chiapas, cuyo punto de tensión desafortunadamente aún no se ha desactivado.