



FOTO Acervo de la Honorable Cámara de Diputados

La agenda legislativa en materia de pueblos indígenas al final de la LX legislatura

Antrop. Óscar Banda González^{1/}

La LX Legislatura de la Cámara de Diputados se encuentra prácticamente en la recta final, sólo queda pendiente el tercer período ordinario de sesiones que dio inicio en el mes de febrero de 2009 y terminará en abril.

Ha quedado lejana la oportunidad legislativa para crear una profunda reforma que incluya en el marco constitucional, las demandas de los pueblos indígenas y sus comunidades y, del propio Acuerdo de la Junta de Coordinación Política² de esta Cámara de Diputados, en el que se comprometieron los legisladores de los diferentes grupos parlamentarios a incorporar la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU en las propuestas legislativas que derivaran de los trabajos sobre la Reforma del Estado conforme a la Ley creada para tal efecto³.

Baste recordar que de más de veinte propuestas aprobadas en el Grupo de Trabajo de Garantías Sociales de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Acuerdos (CENCA), sólo dos fueron presentadas como iniciativas. La primera,⁴ que reconoce en el artículo segundo de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, e incorpora en su fracción B el derecho al *consentimiento libre previo e informado*; en el artículo 26 incorpora este mismo derecho en los planes y proyectos de desarrollo y en el 115, el ejercicio de la libre determinación en cada uno de los ámbitos que hagan valer su autonomía. Sin embargo, en la Comisión de Puntos Constitucionales, los diputados del GPPAN, integrantes de esta Comisión, se han negado sistemáticamente a dictaminar dicha iniciativa.

La segunda iniciativa⁵ —con un mínimo reconocimiento de derechos indígenas— aprobada por la Comisión de Educación y la plenaria de la Cámara de Diputados, eleva a rango constitucional el derecho de los indígenas a recibir una educación bilingüe en el preescolar y la primaria, así como el respeto a la diversidad cultural como un contenido educativo. Quedó fuera de esta iniciativa la interculturalidad como un contenido de la educación que imparta el Estado, acordada en la mesa de garantías sociales de la CENCA.

Así, este período será definitorio para la aprobación legislativa, en la Cámara de Diputados, de temas relevantes que impacten la vida de los pueblos indígenas. Hasta este momento, se han presentado un número limitado de iniciativas, con escasa trascendencia para la vida de los pueblos indígenas.

¹ Asesor en Pueblos Indígenas. Coordinación de Equidad Social, Grupo Parlamentario del PRD, LX Legislatura.

² "Proposición de Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se solicita al poder Ejecutivo y a todas las instituciones que armonicen normas y políticas públicas con la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, a los Grupos Parlamentarios que incluyan esos derechos en la Reforma del Estado y a la Cámara de Diputados que apoye su difusión" *Gaceta Parlamentaria*, número 2343, martes 18 de septiembre de 2007.

A septiembre del año 2008, de acuerdo con la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados⁶ se encontraban en la Comisión de Asuntos Indígenas, 38 acciones legislativas —entre iniciativas, minutas y proposiciones— referentes a pueblos indígenas, correspondientes a las LIX y LX legislaturas de esta Cámara de Diputados y del Senado de la República.^{jk}

Cuadro I. Acciones Legislativas

Legislatura	Acciones			Total
	Iniciativas	Minutas	Proposiciones	
LIX	10	10	0	20
LX	10	2	6	18
Total	20	12	6	38

FUENTE: Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. LX Legislatura, Cámara de Diputados.

Entre septiembre y diciembre de 2008, se dictaminaron 15 de estas acciones legislativas.⁷ A éstas se agregan tres minutas que, de acuerdo con el informe presentado por la Comisión de Asuntos Indígenas, han sido Dictaminadas⁸: una correspondiente a la LVIII Legislatura, dos a la LIX Legislatura una proposición de punto de acuerdo y dos iniciativas que no se encuentran en la relación citada de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados.

Cuadro II. Acciones legislativas dictaminadas en la Comisión de Asuntos Indígenas

Legislatura	Acciones			Total
	Iniciativas	Minutas	Proposiciones	
LIX	2	3	0	5
LX	8	2	3	13
	10	5	3	18

FUENTE: Elaboración propia.

Así, aún quedan pendientes 20 acciones legislativas a dictaminar en la Comisión de Asuntos Indígenas, siendo las presentadas en la Legislatura LIX las que tienen el mayor rezago legislativo (sólo cinco de veinte acciones legislativas de la LIX Legislatura han sido dictaminadas), como se aprecia en los cuadros anteriores.



FOTO Gabriela Rangel Faz

³ "Ley para la Reforma del Estado." 2007 .<http://www.leyparalareformadeestado.gob.mx/content/normatividad/decreto.htm>

⁴ Diputado Marcos Matías Alonso, et al. "Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." 11 de diciembre de 2007. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

⁵ Diputado Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, et al. "Iniciativa que reforma que adiciona los artículos 3o. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el quinto transitorio del decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona los artículos 3o., párrafo primero, fracciones III, V y VI, y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Gaceta Parlamentaria, número 2487-VI, jueves 17 de abril de 2008.

⁶ Asuntos Pendientes de Resolución. Comisión de Asuntos Indígenas. Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. LX Legislatura, Cámara de Diputados. Septiembre 05 de 2008.

⁷ Se consideran tres acciones legislativas dictaminadas por la Comisión de Asuntos Indígenas antes de la fecha señalada, que aparecen registradas sin dictaminar en el Informe de la Conferencia para la Dirección y Programas Legislativos, antes citado.

⁸ "Instrumentos Legislativos Despachados por la CAI y Pendientes en otras Comisiones." Comisión de Asuntos Indígenas. Cámara de Diputados, LX Legislatura. Informe interno. Enero de 2009.

Son catorce temas sobre los que versan estas acciones legislativas: Conocimientos Tradicionales (2), Consulta a Pueblos Indígenas (2), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (6), Educación Indígena (1), Fomento a la Lectura (1), Transparencia y Acceso a la Información (1), Población y Asentamientos Humanos (1), Desarrollo Sustentable (1), Ley Federal del Trabajo (1) Presupuesto (2), Recursos Fitogenéticos (1), Vida Silvestre (1).

De estos catorce temas, sólo cuatro⁹ son fundamentales, sin que esto signifique que el tratamiento legislativo contenido en estas acciones, sea favorable a los pueblos y comunidades indígenas; por el contrario, sus contenidos sólo pretenden acotar y vulnerar sus limitados derechos. El resto de acciones legislativas tratan temas que en el mejor de los casos, con buenas intenciones y gran desconocimiento de la agenda indígena y sus especificidades, proponen incorporar, en la legislación secundaria, los contenidos limitados de reconocimiento de derechos indígenas del artículo segundo constitucional.

Las acciones legislativas pendientes de dictaminar en la Comisión de Asuntos Indígenas han sido presentadas en la siguiente proporción y grupos parlamentarios: nueve por el PRI; cuatro por el PAN, cuatro por el PRD, dos por el PVEM y una por Nueva Alianza .

Posterior al mes de septiembre, se presentaron en reunión plenaria de la Cámara de Diputados, tres acciones legislativas¹⁰ enviadas a la Comisión de Asuntos Indígenas para su dictaminación: Una proposición exhortando al Ejecutivo Federal para considerar incrementos en los recursos públicos destinados a pueblos indígenas; una minuta que modifica diversos artículos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, así como una iniciativa que modifica el Código Civil y la Ley de Derechos Lingüísticos.

Cuadro III. Acciones legislativas pendientes de dictaminar

Acción	Legislatura	Tema	Partido
Iniciativa	LIX	Conocimientos Tradicionales	PRI
Iniciativa	LIX	Consulta a Pueblos Indígenas	PRI
Iniciativa	LIX	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	PRD
Iniciativa	LIX	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	PVEM
Iniciativa	LIX	Educación Indígena	PAN
Iniciativa	LIX	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	PVEM
Iniciativa	LIX	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	PRD
Minutas	LIX	Fomento a la lectura	PRI
Minutas	LIX	Transparencia y acceso a la información	PRI
Minutas	LIX	Población y Asentamientos Humanos	PAN
Minutas	LIX	Desarrollo Sustentable	PRI
Minutas	LIX	Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas	PAN
Minutas	LIX	Ley Federal del Trabajo	PRI
Minutas	LIX	Vida Silvestre	PRI
Iniciativa	LX	Conocimiento Tradicional	PAN
Iniciativa	LX	Recursos Fitogenéticos	PRI
Proposiciones	LX	Presupuesto	PRI
Proposiciones	LX	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Nueva Alianza
Proposiciones	LX	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	PRD
Proposiciones	LX	Presupuesto	PRD

FUENTE: Elaboración propia con información de la H. Cámara de Diputados.

Además, en tres Comisiones de la Cámara de Diputados¹¹ se encuentran siete iniciativas pendientes de dictaminar con diferentes temas. En la Comisión de Puntos Constitucionales: "educación Indígena" (2), "tierras indígenas", "desarrollo económico de las mujeres indígenas" y "radios comunitarias"; en la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias: "Creación del Centro de Estudios sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos Indígenas"; y en la Comisión de Gobernación: "Creación del Día de los Pueblos Indígenas y Comunidades Negras".

Con estos agregados de acciones legislativas, suman treinta y tres las iniciativas pendientes de dictaminar. Sin embargo, aun cuando la Comisión de Asuntos Indígenas ha dictaminado diez iniciativas, es necesario que éstas sean dictaminadas por otras comisiones con quienes comparte la responsabilidad, para que, en caso de coincidir en su aprobación, éstas sean presentadas en el pleno de la Cámara de Diputados para su validación. Lo anterior se expresa en la página de la Cámara de diputados en donde no aparece iniciativa alguna de la Comisión de Asuntos Indígenas dictaminada.¹²

A este complicado escenario de pendientes legislativos se agrega el contexto electoral de 2009, que seguramente afectará la dinámica de los trabajos

legislativos, una vez que los diputados y sus respectivos partidos centren su atención en estas actividades para fortalecer el posicionamiento político partidario en las preferencias electorales o como consecuencia de la renuncia de los propios diputados al cargo que ostentan, en la búsqueda de nuevos espacios de participación político-electoral, lo que sin duda afectará el trabajo legislativo.

Bajo esta circunstancia, es urgente la dictaminación de todas las iniciativas en las diferentes comisiones, de acuerdo con el turno enviado por la mesa directiva de la Cámara de Diputados a fin de que tengan la posibilidad de ser aprobadas por el pleno, en los casos que así se considere.

Sin embargo, es necesario recordar que no bastan los buenos deseos y las buenas intenciones de los legisladores, contenidas en las iniciativas presentadas. Como se ha señalado, en las iniciativas se observan diferentes perspectivas legislativas para atender los reclamos de los pueblos y las organizaciones indígenas para reconocer sus derechos en el marco jurídico nacional.

Por una parte, entre las iniciativas que en mayor o menor medida contienen avances en el reconocimiento de los derechos de los pueblos y organizaciones indígenas se encuentran: el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho; el consentimiento previo, libre e informado; la participación electoral de los integrantes de los pueblos indígenas; la incorporación de

la interculturalidad como un criterio que oriente la educación que imparta el Estado; el derecho de las mujeres indígenas a un desarrollo económico pleno; la instauración del 12 de octubre como el "*Día de los Pueblos Indígenas y las Comunidades Negras*"; la creación del Centro de Estudios sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; establecer en el proyecto de Presupuesto un anexo que exprese desglosado por ramo, unidad responsable y programa, el gasto que corresponda a los pueblos y comunidades indígenas.

En un segundo plano, se encuentran las iniciativas con un punto de vista limitado y ambiguo respecto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y expresan las acotaciones a estos derechos, del artículo segundo de la Constitución: éstas incluyen todas aquellas que incorporan facultades a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Fomento a la Lectura, Transparencia y Acceso a la Información, Fomento a la Microindustria y Actividad Artesanal, Población y Asentamientos Humanos, Ley Agraria, Desarrollo Sustentable, Ley Federal del Trabajo.

Finalmente, las iniciativas que abiertamente son lesivas a los derechos de los pueblos indígenas: Recursos Fito-genéticos y Conocimiento Tradicional.

Este es el difícil y complicado panorama que tienen los legisladores, para el último período de sesiones de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, a fin de reconocer derechos a los pueblos indígenas en la legislación nacional.



FOTO Gabriela Rangel Faz