

*“Principios y Criterios para la Reforma Constitucional y Legal sobre derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano”* del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas

## Opinión

Elia Avendaño Villafuerte

El documento reúne información sobre la normatividad internacional de los derechos de los pueblos indígenas y de los afrodescendientes ordenada por tema, para proponer su armonización en algunos artículos Constitucionales<sup>1</sup> y leyes reglamentarias; es un insumo para el ejercicio de discusión y retroalimentación que se lleva a cabo en los Foros Regionales de Consulta convocados por el INPI.

Esos foros no reúnen las características de una consulta conforme a los parámetros internacionales de derechos humanos señalados en la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, (CoIDH) y pueden ser impugnados ante los Tribunales.

Los 16 temas que se consultan resumen los contenidos del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, (Convenio 169 de la OIT); de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, (DNUDPI); y de la *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, (DADPIN); además de la *Declaración y Programa de Acción de Durban*. Omite la referencia a la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*.<sup>2</sup>

En estricto sentido, conforme a la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, un tratado internacional de derechos humanos, en este caso el *Convenio 169 de la OIT*, tiene la misma jerarquía normativa que la Constitución, por lo que ahora se puede aplicar directamente a los casos concretos, esto significa que los derechos que están en el convenio no tienen que repetirse en los artículos de la Constitución.

Es decir, esos derechos ya existen, lo que falta es que el Estado reconozca al titular de esos derechos, que acepte que cada pueblo y comunidad indígena es sujeto de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, y a partir de ello, determine cuáles serán los procedimientos para que las dependencias gubernamentales, como el INPI, interactúen con las autoridades de los pueblos y comunidades ya sean indígenas o negras afromexicanas.

Este “Proceso de Consulta” es un distractor para evitar que los pueblos enfoquen sus escasas energías a las situaciones de conflicto que el Gobierno Federal, ha provocado con la emisión de concesiones mineras, eólicas, forestales, turísticas, etc., que afectan los territorios de los pueblos indígenas y negros del país.

---

<sup>1</sup> Las modificaciones se enfocan a los artículos: 1º, 2º, 5º, 6º, 18, 25, 26, 27, 28, 35, 41, 52, 53, 56, 73, 99, 102, 115, 116, 134, principalmente.

<sup>2</sup> Ratificada por México en 1975.

En los *Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena* de 1996, se señaló: “El Gobierno Federal asume el compromiso de construir, con los diferentes sectores de la sociedad y en un nuevo federalismo, un nuevo pacto social que modifique las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales con los pueblos indígenas”.<sup>3</sup> El titular del Poder Ejecutivo Federal cambió, pero el compromiso sigue sin cumplirse.

Este pacto político que firmó el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), se debe traducir en una **nueva constitución**, en donde se plasme una nueva relación entre el Estado, los Pueblos Indígenas, los Pueblos Negros y la Sociedad. Este aspecto se soslaya en el documento y únicamente se utiliza como referencia para dar legitimidad a una acción gubernamental.

La utilidad de la guía de derechos emanados de las Declaraciones (DNUDPI y DADPIN) se diluye con la profusión de temas sometidos a consulta, cuya reflexión debe trascender más allá de los Foros Regionales.

Hay algunos aspectos que no están contemplados, como por ejemplo:

Se omite la discusión esencial que han demandado los pueblos indígenas y negros afroamericanos: ¿Cuál es el tipo de Estado que se requiere para la convivencia en igualdad entre pueblos que tienen visiones culturales diferentes?

¿Qué le hace falta al Estado para reconocer a los pueblos indígenas y negros afroamericanos como sujetos de derecho público?

¿Cómo va a formalizar el Estado el reconocimiento de los pueblos indígenas y negros afroamericanos?

¿Cuáles son los mecanismos legales o administrativos para que el Estado reconozca la existencia jurídica de los pueblos, como sujetos de derecho público?

¿Los pueblos van a ser considerados como parte de la estructura del Estado? ¿O solo van a ser “entes” sociales, para diferenciarlos de las personas morales sin transformar su situación de subordinación en el sistema jurídico?

¿Cómo se va a establecer la personalidad jurídica de los sujetos colectivos y su patrimonio, (que incluye sus tierras, la delimitación de sus territorios y el aprovechamiento de recursos naturales, entre otros aspectos)?

Cada cultura cuenta con los mecanismos para identificar a sus autoridades, ¿Qué hace falta para que el Estado formalice el procedimiento para que tengan plena validez?

---

<sup>3</sup> Conclusiones. Punto 2. Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviaran a las instancias de debate y decisión nacional. Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

¿Cuáles son las atribuciones y competencias que corresponden a los pueblos como parte de la estructura del Estado?

¿Qué requieren las instituciones del Estado para respetar y cumplir los acuerdos y decisiones de las autoridades o asambleas de los pueblos y comunidades?

¿Cuál es la instancia competente del Estado para verificar que sus dependencias cumplan y garanticen los derechos de los pueblos indígenas?

La situación de los pueblos negros afromexicanos es distinta a la de los pueblos indígenas, entre otras cosas, porque todavía no están reconocidos en la Constitución, con los pueblos indígenas comparten condiciones de carencia económica y también les afecta la discriminación, la exclusión y el racismo, aunque en diferentes formas, pero los pueblos y comunidades negras requieren contar con derechos específicos para desarrollar sus proyectos de vida, ya sean derechos económicos, sociales, ambientales, políticos o culturales. La ausencia de reconocimiento ha prolongado su invisibilidad jurídica, que les impide el acceso a políticas públicas.

En el documento se alude solo a un pueblo afromexicano, con varias comunidades; hay que considerar a cada cultura con sus características propias de identidad y dejar que quienes las definan sean sus integrantes sin limitarlos. Estos pueblos también forman parte del Estado Mexicano, por lo que deben estar presentes en todos los aspectos temáticos de discusión que aborda la “consulta” y no únicamente en el punto 5, porque cada tema les afecta.

Otros aspectos que se pueden considerar son:

- El reconocimiento de los pueblos y comunidades como sujetos de derecho público también requiere modificaciones substanciales al artículo 27 para considerar a sus territorios como patrimonio propio; y los mecanismos para recibir participaciones federales y locales del presupuesto gubernamental.
- El ejercicio del derecho a la libre determinación implica el reconocimiento de sus propias formas de organización, sistemas jurídicos y decisiones colectivas sobre su desarrollo.
- La autonomía requiere la definición de los ámbitos de competencias de las autoridades (internas y externas); y del espacio de jurisdicción territorial para validar sus determinaciones
- Los derechos de las mujeres deben privilegiarse y para ello es necesaria la reflexión sobre los mecanismos culturales que pueden impedir su ejercicio en el marco de la reforma constitucional sobre paridad de género, con perspectiva intercultural.
- El respeto del derecho a la diversidad sexual en el marco de la diversidad cultural es importante.
- La relación espiritual y de pertenencia con el territorio es primordial, pero lo es también la relación jurídica de propiedad, que implica la delimitación de

ese espacio y los mecanismos de protección para su conservación, explotación o aprovechamiento. La legislación y autoridades agrarias no deben imponer sus procedimientos a las modalidades de cada pueblo.

- Los sistemas normativos requieren mecanismos de distribución de atribuciones y competencias para garantizar la justicia con perspectiva intercultural con pleno respeto de los derechos humanos de las personas.
- La participación y representación política efectiva requiere la intervención de los pueblos en todas las instancias de representación nacional. Después de la paridad, es necesario que el principio de respeto de la diversidad cultural y de la perspectiva intercultural también se integre a las estructuras gubernamentales.
- La protección del conocimiento tradicional de los pueblos indígenas y negros debe legislarse de inmediato, se requiere una intervención urgente y coordinada para frenar la biopiratería y el plagio de sus expresiones culturales que forman parte del patrimonio cultural de nuestro país.
- La educación, la salud, la comunicación y el desarrollo, son aspectos ampliamente discutidos, que deben aplicarse con perspectiva intercultural; falta realizar las acciones pertinentes para su implementación con la participación de los pueblos.
- La migración y el desplazamiento son asuntos de responsabilidad institucional principalmente, por lo que requieren de políticas públicas efectivas; los derechos y obligaciones de las personas indígenas para con sus comunidades de origen son aspectos que competen a su organización interna en el ejercicio de sus sistemas normativos con autonomía y libre determinación, en contextos rurales o urbanos.
- La nueva relación del Estado con los pueblos se construirá a partir del reconocimiento de los pueblos indígenas y negros afroamericanos como sujetos de derecho público, con la delimitación de competencias entre las instituciones gubernamentales y las de los pueblos, en sus ámbitos de jurisdicción específicos.

Un diálogo requiere de interlocutores que reconozcan su igualdad de forma recíproca, pero mientras no exista un titular de los derechos, un sujeto colectivo de derecho público, entonces ¿con quién está discutiendo el INPI como representante del Estado?

Ciudad de México, Julio de 2019.