



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
Unidad Iztapalapa

## La cuestión de la autonomía de los pueblos indígenas y su protección con la reforma constitucional de 2001

T E S I N A

QUE PRESENTA

**JESÚS DANIEL COLÍN SÁNCHEZ**

MATRICULA: **2113046710**

Para acreditar el requisito del trabajo terminal y optar al título de

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

**MTRO. MIGUEL GÓNZALEZ MADRID**

ASESOR

**MTRO. ENRIQUE GARCÍA MÁRQUEZ**

LECTOR



Casa Abierta al Tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA - COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

## D I C T A M E N

Después de examinar este documento final con el título *La cuestión de la autonomía de los pueblos indígenas y su protección con la reforma constitucional de 2001*, presentado por el alumno **JESÚS DANIEL COLÍN SÁNCHEZ**, con matrícula **2113046710**, se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad, con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

**MTRO. MIGUEL GONZÁLEZ MADRID**

Lector

**MTRO. ENRIQUE GARCÍA MÁRQUEZ**

Fecha: **13 de diciembre de 2016** Trimestre: **2016-O** No. Registro de Tesina: \_\_\_\_\_

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] **5804-4793**

<b>ÍNDICE</b>	<b>Pág.</b>
<b>Introducción</b>	
<b>Capítulo 1. El problema indígena en México.</b>	
1.1. De la época colonial al siglo XX.	
1.2. ¿Qué son los derechos de los pueblos indígenas?	
1.3. Los derechos de los pueblos indígenas en el derecho internacional.	
<b>Capítulo 2. México ¿un Estado multinacional?</b>	
2.1. La prohibición de discriminación.	
2.2. Minorías, etnia y comunidad.	
2.3. Apreciaciones sobre el Estado multiétnico y multinacional.	
<b>Capítulo 3. La Cuestión indígena a través de las demandas del EZLN y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar</b>	
3.1. El EZLN. Las demandas y los Acuerdos.	
3.2. Los Acuerdos de San Andrés. Miras a un reconocimiento.	
<b>Capítulo 4. La reforma constitucional en materia indígena</b>	
5.1. El concepto de reforma constitucional.	
5.2. La reforma constitucional en materia indígena.	
5.3. Alcances y limitaciones de la reforma constitucional	
<b>Conclusiones</b>	
<b>Anexos</b>	
<b>Fuentes consultadas</b>	

# INTRODUCCIÓN

## PRIMERA PARTE

### I.- El objeto de la investigación

#### 1. *Justificación*

En un texto que leí de Pablo González Casanova, por primera vez tuve un encuentro con un texto que trataba la cuestión indígena en México. Este texto despertó un interés en mí a leer algunas líneas en las que este conocido autor describía y caracterizaba a la sociedad mexicana como plural. Una premisa que me pareció adecuada y prudente. Pero líneas más adelante conocí la caracterización que él hacía de los indígenas en su libro. Caracterización que se basaba en un solo indicador: el idioma.

En la tarea de saber más sobre el tema, descubrí que ni el socialismo ni el liberalismo se han ocupado de teorizar sobre el tema; con la modernización perdería relevancia. La relevancia prevalece y la cuestión indígena, creo, no ha sido analizada a fondo desde una ciencia tan fundamental como la Ciencia Política.

La lectura del libro *La Democracia en México*, de González Casanova, fue una primera etapa. El conocimiento que tuve al leer del movimiento zapatista fue lo que consolidó mi motivación: saber que la cuestión indígena iba más allá de solo establecer categorías; que la situación indígena en México planteada por los zapatistas está referida a la autonomía y al reconocimiento indígena.

Es en este punto de la discusión es en donde la cuestión indígena, referida a su autonomía, toma relevancia. Remite a la consideración de conceptos tan importantes en la Ciencia Política como Nación, Estado, Soberanía, Democracia, Representación y Legitimidad. Conceptos que merecen ser analizados en el sentido de una investigación documental sobre la situación indígena en México.

Un estudio sobre este tema tendrá como beneficio la aclaración de qué papel tienen los pueblos indígenas en el Estado mexicano y cómo debe ser organizado el Estado a partir de la integración de estos pueblos en un nuevo pacto social.

#### 2. *Planteamiento del problema de investigación.*

La población indígena en México, ha sido una población con una situación muy específica en nuestro país. Más allá de sus características culturales, esa especificidad se la da atributos que son lamentables. Este sector de la sociedad mexicana ha tenido

una exclusión y una situación de zozobra por décadas. Los pueblos indígenas han sido ignorados por cada presidente en turno.

El tema de los derechos indígenas, se introdujo por primera vez en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 4º. Este reconocimiento fue incluido por una reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha del 28 de enero de 1992. Una reforma cabe señalar muy incipiente.

El 1 de enero de 1994, el Ejército zapatista se pronunció como forma de rechazo al trato de sus derechos antes y después de la reforma, aprovechando un momento coyuntural como la entrada del TLC. Expresando la inconformidad por la poca atención a sus demandas.

En el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, se dieron algunos acuerdos. Actualmente los derechos indígenas se ven contenidos en el artículo 2º constitucional. Derechos que se plasmaron de mejor manera, pero que han dejado en el tintero aspectos importantes, por descuido o con intención, pero que siguen ahí.

Como el más importante y, que ha motivado la inconformidad de muchos, principalmente el de los afectados, es el de la autonomía. Una autonomía que no ha sido establecida en la Carta Magna, como fue acordado.

### ***3. Preguntas de investigación.***

¿En qué consiste la reforma constitucional del 2001?

¿Por qué el EZLN consideró que la reforma no satisface las expectativas que se plantearon?

¿Por qué se consideró conveniente o pertinente, por los poderes constituidos, limitar la autonomía de los pueblos indígenas?

¿En qué consiste la autonomía que demandan los pueblos indígenas?

### ***4. Objetivos de la investigación.***

Analizar en que consiste la reforma constitucional del 2001.

Explicar cuáles eran las expectativas del EZLN en relación a sus derechos.

Analizar cuáles fueron las consideraciones del Constituyente permanente para limitar la autonomía indígena.

Señalar en qué consiste la autonomía para los pueblos indígenas.

### ***5. Hipótesis***

#### **Preámbulo**

La población indígena en México ha tenido una situación de desatención y exclusión por varias décadas. Sus derechos se han visto postergados en el reconocimiento por el gobierno a través de los años y los gobernantes en turno. Hasta finales del siglo XX, en los

Acuerdos de San Andrés es en donde se han plasmado una serie de demandas que han exigido los pueblos indígenas. Estos acuerdos, se han visto materializados como resultado de una importante movilización orquestada por el EZLN, pero que no han sido atendidos con diligencia.

Dado el reclamo por la desatención a los pueblos indígenas, se pidió al Estado reconocer los derechos de los pueblos indígenas y su autonomía en la Constitución Política. Una autonomía entendida por ellos como una facultad para organizarse en los términos: de tener una mayor participación en la toma de decisiones y en la contraloría social del gasto público; ser actores decisivos de su propio desarrollo; que el Estado respete su libre determinación en cada uno de los ámbitos y niveles para hacer valer su autonomía; el reconocimiento en la legislación nacional de las comunidades como entidades de derecho público; el derecho a asociarse libremente en municipios con población indígena y también la transferencia de recursos para que ellos mismos administren los fondos públicos.

Lo que se otorgó fue un reconocimiento constitucional y una participación menor en diversos aspectos. No la capacidad de formar municipios, sólo la facultad de elegir representantes en los ayuntamientos; tampoco una libre determinación y autonomía, únicamente estar sujetos a las entidades federativas quienes serán las que consideren las características de “libre” determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas. De igual modo pasa con el territorio. Su uso puede verse restringido por considerarse una “área estratégica” por el gobierno.

Una situación semejante pasa al reconocer a los pueblos indígenas como entidades de interés público y no de derecho público, como se aspiraba. Esto, debe señalarse, es una cuestión que va más allá de lo semántico.

### **Formulación final**

Dado el reclamo de los pueblos indígenas por no ver cumplidas sus expectativas históricas como la libre determinación y la autonomía, la reforma constitucional de 2001 reconoció de manera parcial la autonomía, para mantener la identidad cultural y no la unidad comunitaria y de los pueblos.

#### **6. Variables de estudio**

Variables independientes: derechos indígenas

Variables dependientes: autonomía

## **II.- Tipo, métodos y técnicas de investigación a utilizar.**

La investigación realizada fue de tipo documental. Revisé una serie de documentos directamente relacionados con el tema, y utilice teorías y conceptos conforme al método deductivo, por lo cual tuve que emplear una técnica de análisis documental.

### **III.- Fundamentos teóricos y jurídicos.**

#### **1. Análisis del estado del arte o revisión de la literatura.**

**Touraine, Alain (1999), *¿Podremos vivir juntos?*, FCE. Brasil.**

Este autor aporta un enfoque importante para esta investigación. Proporciona una serie de planteamientos, relacionando la pluralidad étnica y la modernidad. Señala cómo el principio universalista y la categoría de ciudadanía deben ser repensadas dentro de una nueva idea de democracia. Touraine propone una forma de convivir con las diferencias culturales, no vivir en el extremo de ser sólo meros consumistas o nacionalismos radicales. Esa democracia de la que él habla se caracteriza por la combinación de la ciudadanía, el respeto de los derechos humanos fundamentales y la representación pluralista de los intereses.

**Guastini, Riccardo (2001), *Estudios de teoría constitucional*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.**

Este texto ha resultado fundamental para ésta investigación ya que explica una serie de conceptos íntimamente relacionados al tema constitucional; en este caso, la reforma constitucional; las garantías y la misma Constitución. Considerando también cuestiones jurídicas importantes sobre los derechos fundamentales, aspectos que permiten utilizar los conceptos desde una perspectiva técnica que permite la limpieza conceptual y académica.

**González, Jorge Alberto (2002), *Constitución y derechos indígenas*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.**

Este autor concentra en este texto, una serie de aportaciones importantes de distintos académicos a la discusión que fue previa a la reforma. Estas contribuciones analizan una serie de criterios que fueron considerados para dicha reforma: autonomía, soberanía, el territorio—que estaría comprendido dentro de la autonomía—soberanía, organización política; reconocimiento de derechos fundamentales; el derecho internacional y la identidad jurídica de estos grupos. También aportando y contribuyendo con planteamientos importantes para una reforma de esta naturaleza.

**Carbonell, Miguel y Pérez Karla (2002), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.**

En este texto el jurista Miguel Carbonell, también aborda la cuestión de la reforma en materia indígena de una forma directa, es decir, este texto recoge una serie de ensayos que tienen como motivo la discusión de esta reforma. Este autor junto con Karla Pérez, coordinan una serie de ensayos de distintos autores que señalan los aspectos técnicos y teóricos de los contenidos en los artículos reformados, así como también realizan una serie de propuestas para el posible rediseño de los artículos. En este texto también se señalan algunos elementos sobre el derecho de igualdad,

incorporado en el artículo 1º, señalamientos sobre todo de naturaleza técnica jurídica e interpretativa.

**Chacón Oswaldo (2005), *Teoría de los derechos de los pueblos indígenas*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.**

En este texto, Oswaldo Chacón hace una aportación vertebral y fundamental para esta investigación. Este autor menciona una serie de cuestiones fundamentales. Como una de ellas, es el de reconocer que este tema ha sido un tema poco profundizado por la Ciencia Política; que debe ser analizado ya que se ven interconectados conceptos como nación, derechos humanos, etnia, cultura, modernidad y democracia. Es decir, propone teoría política que habla propiamente, de la legitimidad que tienen los pueblos indígenas de estar reconocidos y considerados en un Estado, refiriéndose desde planteamientos políticos.

**Carbonell, Miguel (2007), *Igualdad y libertad. Propuestas de renovación constitucional*, CNDH-UNAM, México.**

Este autor, en este libro, habla sobre la cuestión de la igualdad. Aportando señalamientos más profundos sobre el derecho de igualdad y la prohibición de discriminación; sobre todo, refiriéndose no sólo de aspectos jurídicos sino de las dimensiones que puede tener el derecho de igualdad y la prohibición de discriminación en la ampliación de la ciudadanía.

**Chacón, David (2009), *Democracia, nación y autonomía étnica*, Porrúa, México.**

En este texto se encuentran contenidos, aspectos importantes para esta investigación. Este autor incorpora argumentos para el análisis de los derechos indígenas. Desarrolla conceptos como democracia, nación, autonomía, pueblo, comunidad y etnia. Más allá de hacer mención de ellos, recupera una variable que se ha vuelto fundamental; los derechos fundamentales. Este texto también establece la relación indisoluble que debe haber entre el Derecho y la Ciencia Política, conciliando estos enfoques en un tema como el de los derechos de los pueblos indígenas dentro de una democracia moderna pero también constitucional.

**Carbonell, Miguel (2015), *El ABC de los derechos humanos y del control de convencionalidad*, Porrúa-UNAM, México.**

Este autor se ha vuelto importante en la construcción del discurso democrático. Sobre todo referido al vínculo que guarda con los derechos humanos. Este autor proporciona elementos que demuestran como la igualdad y derechos de los pueblos son la expresión de los derechos humanos, y que establecer estos derechos en la constitución, es una forma de jurídicar la democracia. En este texto, Miguel Carbonell hace una seria aproximación a los derechos humanos, señalando que estos no son tema solo del Derecho y que el derecho a la igualdad tiene también un carácter filosófico-político.



**Chacón, David, “Contribuciones a la proyección y fundamentación del concepto: derecho consuetudinario indígena” en *Alegatos* 89, UAM Azcapotzalco, México, enero 2015, 53-70.**

En este artículo David Chacón, toca aspectos importantes sobre la cuestión indígena. Señala la importancia que tiene el derecho internacional como fundamento de los derechos indígenas, especialmente el convenio 169 de la OIT. Pero algo que parece también sustancial son los elementos que señala como importantes y que no fueron atendidos en la reforma, como lo es la falta de reconocimiento los pueblos indígenas como entidades públicas.

**Martin, Tapia “Derechos humanos y pluralismo. Una crítica a la universalidad objetiva” en *Alegatos* 89, UAM Azcapotzalco, México, enero 2015, 93-110.**

En este breve artículo, este autor señala aspectos importantes para esta investigación. De manera no explícita menciona cuestiones referidas también a la referencia de la progresividad, pero sobre todo al reconocimiento del derecho consuetudinario y a la apología que se debe hacer de él, como no violatorio de derechos humanos.

## ***2. Marco contextual.***

El momento importante del surgimiento de discusión de los derechos indígenas en México, ha sido el ubicado en la década de los noventa. Especialmente el año de 1994, año en el que el EZLN se levantó de forma radical en la sociedad mexicana pidiendo demandas que debieron ser atendidas desde muchos años atrás. Este es un periodo que ha marcado un punto significativo en la búsqueda de reconocimiento de derechos indígenas, en el que se vieron organizados grupos étnicos de diversos lugares, no solo de un mismo municipio o localidad, y que realizaron un duro trayecto para el reconocimiento y su integración en el Estado mexicano.

Este hecho resulta fundamental para la explicación de un tema como este, ya que, como resultado de este gran movimiento social, se realizó una primera reforma constitucional sobre derechos indígenas en ese mismo año, muy marginal se debe señalar, ya que esa reforma no fue de ningún modo sustancial ni integradora de este sector de la población.

El eco de este movimiento fue de gran magnitud. La comunidad internacional supo de este movimiento, considerado por algunos como un movimiento de oposición al orden global, pero de igual modo atendido por los muchos interesados en las consecuencias que tendría este movimiento para la política mexicana y la reconfiguración de una sociedad, que podía apreciarse, no era para nada homogénea e igualitaria.

Se puede considerar también como un momento específico, por la creación de una institución importante, que de algún modo debió representar un elemento de lucha para el movimiento indígena. La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Institución

que se fundó con la intención de promover y proteger los derechos humanos, que en este orden de ideas, los derechos de estos pueblos eran derechos humanos fundamentales ya que eran pueblos con un antecedente histórico en el territorio nacional y que pertenecen al patrimonio también cultural de la nación.

Como resultado de esas demandas sin atender de manera diligente, el ex presidente Vicente Fox tomo la tutela de esa labor realizando una promesa de reconocimiento de esos derechos como uno de sus puntos de campaña. Al haber llegado al poder trato de reformar el artículo que se decía destinado para el reconocimiento de derechos indígenas. La reforma se aprecia como positiva pero no se niega que pueda ser inmejorable.

### **3. Marco jurídico correlativo.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

## **SEGUNDA PARTE**

### **IV.- Estructura de la exposición de resultados**

La hipótesis que se planteó en líneas anteriores ha sido robustecida y sustentada en el desarrollo de la investigación. Esta investigación está conformada por cuatro capítulos.

El capítulo 1, “El problema indígena en México”, tiene como finalidad abordar brevemente la cuestión indígena en México, comenzando desde la época colonial hasta el siglo XX. Señalo también la situación de los derechos, como pueblos y comunidades indígenas, y el lugar que éstos ocupan en el derecho internacional de los derechos humanos. En el capítulo también se analiza la cuestión indígena desde tres aspectos: uno esbozo histórico; la concepción de sus derechos y la situación de los mismos dentro del derecho internacional.

En el capítulo 2, “México ¿un Estado multinacional?” se aborda la implicación que tiene la ley de prohibición de discriminación en el orden constitucional, y se explican los conceptos de “minoría”, “comunidad” y “etnia”. También se analizan las concepciones que se tienen en torno al Estado multiétnico y multinacional.

En el capítulo 3, titulado, “La cuestión indígena a través de las demandas del EZLN y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar”, se tiene como finalidad explicar cuáles fueron las demandas y cómo llegó a acuerdos el Ejército Zapatista de Liberación Nacional con

el gobierno federal como resultado de sus movilizaciones en el año de 1994. Por tanto, se analizan con especial interés los Acuerdos de San Andrés Larraínzar.

En el capítulo 4, "La reforma constitucional en materia indígena", se tiene como finalidad explicar qué es una reforma constitucional, y analizar cómo la reforma constitucional es instrumentada en materia indígena. También se analiza cuáles fueron los alcances y limitaciones de la reforma indígena del 2001 en México.

## Capítulo 1

# El problema indígena en México

Este capítulo tiene como finalidad abordar brevemente la cuestión indígena en México, desde la época colonial al siglo XX. Señalo también la situación de sus derechos, como pueblos y comunidades indígenas, y el lugar que éstos ocupan en el derecho internacional.

### 1.1. De la época colonial al siglo XX.

De acuerdo con García Martínez, “[...] la época colonial, también llamada novohispana, dio inicio tras la caída de México-Tenochtitlan en 1521 y concluyo con la proclamación de independencia tres siglos después” (García, 2015: 58). A partir de esta fecha, la organización del México-Tenochtitlan tendría cambios radicales.

Uno de los primeros cambios que tuvo la sociedad prehispánica para comenzar a transformarse en la sociedad novohispana, fue la del acomodo de los indios en el territorio. Este acomodo de la población se vio materializado por la vía de los señoríos; algunos de estos señoríos fueron borrados y otros reacomodados. Esta situación especialmente llama la atención. Los señoríos son unas de las pocas continuidades que tuvo el mundo mesoamericano, y el motivo de esa continuidad no tenía que ver con la intención de una conservación cultural. Los señoríos representaban para los colonizadores, una pieza fundamental para la organización del gobierno local, el sistema tributario y también muy importante, la evangelización.

Como se mencionó en líneas anteriores, el elemento de la evangelización fue clave para el sistema de dominación que se estaba gestando en ese momento. Una evangelización que investía de legitimidad a una ocupación militar basada en el sometimiento y la opresión. De acuerdo con González Galván, “En general, la tarea evangelizadora fue la justificación meta histórica de la conquista de nuevos territorios, con todo lo que ello implicaba: extensión del poder castellano y explotación de recursos naturales y humanos” (González, 2010: 67). Esta visión religiosa de la dominación estaba muy presente en los primeros evangelizadores que llegaron a las tierras colonizadas. Como ejemplo de ello, Luis Villoro nos refiere un poco sobre el pensamiento del fray Bernardino de Sahagún: “La conquista, instrumento de Dios y vehículo de la conversión, es castigo del indio por su pasado; la purificación total de su culpa sólo se alcanza en la destrucción de su civilización y en la muerte de sus dioses” (Villoro, 2014: 47). Esta evangelización, como se ha referido, se realizó en dos etapas: la primera de ellas fue llevada a cabo por un clero regular en 1524-1572, y la segunda por el clero secular en 1572-1810. La primera fase de evangelización coincide con la consolidación de la colonia.

Cabe señalar que la evangelización junto con los cabildos, formaban un binomio fundamental para el control colonial de la población indígena. Los cabildos eran una forma de gobierno con la que contaban en la Nueva España. De acuerdo con Enrique Semo estos cabildos “[...] manejaban los asuntos locales de las poblaciones españolas, regulaban los precios, la propiedad de la tierra, el funcionamiento de los gremios y el estatus de los habitantes” (Semo, 1981: 219).

Por lo tanto, podemos ver, que el enfrentamiento que tuvieron los españoles con los naturales, no derivó sólo en una victoria militar, sino que con el tiempo, también fue una victoria espiritual. El deterioro de sus costumbres y del derecho consuetudinario de la población indígena dio cabida al derecho estatal impuesto por las autoridades coloniales. Una de las primeras figuras de autoridad, creadas en el sistema novohispano fue el Consejo de Indias. Para González Galván, “El Consejo de Indias (creado el mismo año de la llegada de los franciscanos a América, 1524), concentró las facultades legislativas, administrativas y judiciales sobre las colonias” (González, 2010: 75).

La forma de organización que se fue dando paulatinamente hizo resaltar los contrastes que existían con la anterior forma de vida de los indios. En la mayoría de las regiones, los pueblos indios entraron en una fase de fragmentación política a partir de mediados del siglo XVII. La organización fue ahora dominación. Como señala García Martínez (2015: 83):

Los hechos anteriores dejan ver que las circunstancias de la conquista quedaban atrás y en su lugar aparecía un verdadero sistema de dominación colonial. Cobraba forma una política de explotación de recursos concebida globalmente y ajustada a las realidades, complejas e intereses del mundo de los españoles, lejos de los ámbitos restringidos e inestables de conquistadores y encomenderos, lejos también de las preocupaciones que ponían a los indios en el centro de los proyectos e ideales americanos, como cuando se trazaron los lineamientos originales de la evangelización.

De esta forma, la nación mexicana comenzó a constituirse después de la segunda mitad del siglo XVII, es decir, muy posterior a la conquista; de lo que podemos deducir la plural diversidad étnica: los indígenas que ya habitaban en esas tierras y los colonizadores que se establecieron después de la conquista. Aunque, para Villoro, esta situación es resultado de algo mucho más profundo, una conversión del indio, como él la llama:

La conversión marca su resurrección, pero marca también la negación de pueblo culpable. Así niega el indio a su propia nación azteca, para renacer en otro pueblo ya reconciliado: la Nueva España. [...] Y es precisamente en ese movimiento purificador donde se crea la nación nueva. Surge así el pueblo mexicano de la trágica renuncia del indio (Villoro, 2014: 97).

Para el siglo XIX, la situación indígena no había cambiado del todo. Muchas de las formas de la estructura colonial se habían conservado, pero ahora, con tintes de los principios del liberalismo. Estos principios habían transformado por completo la noción que se tenía del Estado. Uno de ellos era la República Federal, característica del Estado moderno.

La estructura federal representaba ahora no sólo el fin de innumerables conflictos entre los jefes de las diferentes provincias, también figuraba como una nueva cara del colonialismo; que bajo el principio político, también liberal, del igualitarismo, no toma en cuenta las diferencias culturales existentes. Las comunidades indígenas del México independiente quedaron al margen, inmersas dentro de un colonialismo endógeno. Para Luis Villoro, la Constitución de 1824 es un buen ejemplo de ello:

A partir de la Constitución de 1824, en las siguientes constituciones, las que antes se llamaban naciones indígenas no quedan mencionadas. Se concibe el Estado-nación nuevo como un Estado homogéneo en el que todos los ciudadanos tienen exactamente los mismos derechos y son considerados iguales (Villoro, 2002: 231).

En virtud de lo dicho, la Constitución de 1857, se encargaría de seguir la misma tónica de omisión hacia la población indígena. Esta Constitución no consideraría las desigualdades prevalecientes en el México del siglo XIX. En ese sentido Oswaldo Chacón señala:

La Constitución de 1857, al adoptar las tesis europeas del liberalismo individual, no considero las enormes desigualdades [...] que caracterizaban al México de la segunda mitad del siglo XIX, por lo que, muy pronto, una clase minoritaria resulto favorecida de la recepción de las ideas liberales, mientras la gran mayoría se vería sumida en el rezago social y económico (Chacón, 2005: 130).

En el pensamiento de los partidarios del liberalismo mexicano se alojó la idea de que el principio de igualdad jurídica ante la ley, bastaría para proteger a los indígenas; ignorando que en esa nascente sociedad, prevalecería una vida movida por la creciente necesidad de una individualidad. Es decir, el Estado republicano mexicano del siglo XIX, no reconocería la existencia de unos derechos étnicos y colectivos. González Galván explica la situación de esa sociedad: “Para la población de las nascentes repúblicas liberales que no correspondían con las características culturales de la parte que detentaba el poder político, el Estado republicano siguió siendo el Estado monárquico, un Estado absolutista, es decir, etnocida, mono cultural, colonialista.” (González, 2002: 39).

Por lo tanto, el liberalismo tuvo como objetivo la integración nacional, en la que otorgo un estatus nacional que convertía a los indígenas en ciudadanos mexicanos. Para González Galván “El derecho consuetudinario indígena tuvo que librar una nueva batalla para sobrevivir. El universo jurídico consuetudinario fue obligado a adaptarse al nuevo a fin de preservar su espacio y razón de ser: la tierra colectiva.”(González, 2010: 108).

En esta etapa de la historia nacional, se gestaría uno de los primeros motivos de descontento de la población indígena. Bajo la figura de la desamortización, guiada por cánones liberales, se intentó desaparecer la propiedad comunal de los indígenas. Todo este proceso de formación nacional estaba derivando en una gran pérdida de tierras para los indígenas. Demostrando que el primer siglo de vida independiente fue más negativo para el indio que muchos años de dominación extranjera.

Comenzado el siglo XX, el traje de ciudadano, cortesía del Estado liberal, no prometía mucho para el indígena. La pérdida de más del cincuenta por ciento del territorio indígena todavía se tenía muy presente. La situación del indio distaba mucho de ser la mejor. La pérdida de la propiedad colectiva que habían sufrido, los llevó a una situación de supervivencia, en la que tenían como única opción el trabajo en la hacienda. La posición social que adquirían al trabajar dentro de las haciendas les daba una doble clasificación de lo que era el indígena. Uno que se podía considerar como “libre”, que era el que vivía en los pueblos; y otro considerado como siervo que vivía endeudado en las haciendas.

En 1910 con la Revolución Mexicana la situación comenzó a mejorar. El derecho a la restitución de tierras comenzó a otorgarse. Las comunidades que habían sido despojadas de su tierra, recibieron la extensión y confirmación de la tierra. Estas acciones estaban motivadas por la intención de iniciar la carrera hacia la modernidad. Como primer paso que se pretendía dar era el de resolver el “problema indio”, ya que dicha cuestión se pensaba era propia de una “nación atrasada” incapaz de resolver los problemas de su vida social.

El Estado mexicano de principios del siglo XX comenzó a atender el problema indígena a partir de 1917. La creación de la Constitución de 1917 fue un primer paso para la construcción de un orden nacional, que exigía la instauración de instituciones. En el caso indígena, la institución representativa fue el Instituto Nacional Indigenista (INI). Fundado en 1948 bajo la dirección de Alfonso Caso. Este instituto tenía como prioridad la integración indígena dentro de una cultura nacional; esto, para consolidar una verdadera “nacionalidad”.

En la segunda mitad del siglo XX, la intención de una integración indígena no tenía resultados favorables. El marginalismo que se había manifestado hace un siglo continuaba prevaleciendo. El INI parecía incapaz de lograr lo que se había propuesto. Para Pablo González Casanova la situación se debe señalar:

[...] el marginalismo o la no participación en el crecimiento del país, la sociedad dual o plural, la heterogeneidad cultural, económica y política que divide al país en dos o más mundos con características distintas, se hallan esencialmente ligados entre sí y ligados a su vez con un fenómeno mucho más profundo que es el colonialismo interno, o el dominio y explotación de unos grupos culturales por otros. (Casanova, 1975: 89).

El marginalismo que señalaba González Casanova, parte de un colonialismo interno que seguía subsistiendo, era una herencia del pasado novohispano. Hechos que se consideraban como grandes retos para el desarrollo del país, en un México que se presentaba como un país caracterizado por una sociedad dividida y segmentada. Como bien nos dice García Martínez “México es muchos mexicos. Lo es, no sólo por la dramáticas diferencias sociales que lo caracterizan, sino por qué los contextos ecológicos varían enormemente de una región a otra de nuestro país” (García, 2015: II).

Se podía observar cómo el liberalismo no había podido realizar la unidad nacional que había pregonado durante el siglo XIX. Sólo el considerar a todos los indígenas como iguales ante la ley había sido el gran aporte de la ideología liberal, un avance sumamente importante en contra de las ideas racistas coloniales. De igual manera, el INI en la década de los ochenta, ya no pregonaba una integración cultural, sino el pluralismo cultural. Después de cuarenta años de su creación, el INI no logro sus metas. Su mejor contribución, una proposición de reforma constitucional para el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas, aprobado y publicado en el Diario Oficial el 28 de enero de 1992.

## **1.2. ¿Qué son los derechos de los pueblos indígenas?**

En el apartado anterior se hizo mención de unos derechos colectivos, y también de derechos de los pueblos indios. Pero, para poder dimensionar lo que son los derechos colectivos de estos pueblos y comenzar una discusión sobre estos, es necesario tener claro qué son los derechos en sí mismos y hacer una puntual consideración.

Uno de los términos que ha sido usado de manera más amplia en el lenguaje común ha sido el de “derechos”. Se puede decir que ha tenido hasta cierto punto un manejo genérico. Pero para el tema que aquí me ocupa, podemos decir que tiene fundamentalmente dos significados. El primero es el de derecho objetivo, que se puede decir, es el conjunto de reglas o de normas. Algo que no reviste mayor complejidad. El segundo, es el derecho subjetivo, y esto merece una explicación más amplia. El derecho subjetivo es una atribución de un sujeto, o sujetos, frente a otro, al que se le impone una obligación consecutiva. Este tipo de derechos, se podría decir, son atributos que corresponden solo a sujetos humanos, y que son artificiales, es decir, no es un rasgo natural que posea el individuo. En palabras de Guastini:

[...] los derechos son cualidades que los hombres poseen, si, y sólo si, les son atribuidas ¿Atribuidas por qué o por quién? Los derechos son atribuidos a los hombres únicamente por normas: típicamente (pero no necesariamente) por normas jurídicas, es decir por el derecho objetivo (Guastini, 2001: 214).

Los tipos de derechos positivos pueden ser diferenciados según de la fuente que provienen. Como ejemplo, los derechos constitucionales; que se confieren al individuo frente al Estado. Por lo tanto, atribuidos por una Constitución. Los derechos de los pueblos indígenas ¿cómo pueden ser diferenciados? Aunque sus derechos también han sido atribuidos por normas, su existencia no responde sólo a eso. Como una primera explicación podemos encontrar el aspecto intrínsecamente histórico que contienen, cualidad que les da un fundamento que no necesita ser atribuible por una norma, como lo señalo Guastini, como en otro tipo de derechos.

Algunos autores como Luis Villoro abundan sobre esto. Reconocen la atribución que de estos derechos hace la Constitución, pero que no es de ese texto, de donde deberían encontrar su verdadero fundamento:



Si decimos que los derechos de los pueblos son promulgados por el Legislativo, dependen entonces de la voluntad del Legislativo que podría en todo momento modificarlos o cambiarlos; cuando decimos en cambio que son reconocidos por el Legislativo, estamos indicando que los pueblos tienen derechos previos a la Constitución [...] (Villoro, 2002: 232).

Podemos observar que el reconocimiento constitucional de los derechos de pueblos indígenas es importante para su ejercicio en la actualidad, pero su explicación no se puede delimitar al ordenamiento normativo o constitucional. Como bien lo señala Miguel Carbonell, “Reducir los derechos a su connotación jurídica, sin dejar de ser importante, significa aislarlos de una realidad que va más allá de los diferentes ordenamientos jurídicos que, tanto en la esfera interna de los Estados nacionales como en la de las relaciones internacionales, los han recogido y protegido.” (Carbonell, 2004:2). Por lo tanto, como una segunda explicación, referiremos estos derechos como derechos fundamentales.

Este tipo de derechos guardan dos matices doctrinales, uno positivo y uno natural; me refiero a los derechos fundamentales. Pero cabe señalar que estos derechos que se han llamado fundamentales no están referidos así solo para señalar la “importancia” que pudieran remarcar. Guastini nos da una mejor explicación: “[...] se denominan fundamentales aquellos derechos que no requieren a su vez un fundamento o una justificación, o por lo menos que no requieren un fundamento o una justificación jurídica positiva. En este sentido los derechos fundamentales son derechos morales o naturales” (Guastini, 2001: 222). Lo que cabe resaltar es que cuando hablamos de derechos fundamentales, estamos hablando de la protección de los intereses más vitales de toda persona.

La cuestión de la positivización y la fundamentación de los derechos de los pueblos indígenas, en algunos autores, aparece como algo redundante. Para unos, se reconocen fundamentales y se reafirman así, cuando son constitucionales. De acuerdo con José Roldán, los derechos de los pueblos indígenas, especialmente el de autonomía y libre determinación, son buen ejemplo:

El término *derechos* establece ámbitos o posibilidades de actuación de los sujetos, pero también determina la posición y el régimen jurídico al que se sujeta su actuación. La positivización que se hizo de los mismos en la llamada parte dogmática de la Constitución reitera tal cuestión dándole la jerarquía de derechos fundamentales a tales derechos de autonomía y libre determinación (Roldán, 2006: 9).

Se ha podido señalar lo que en sí mismos son los derechos de los pueblos indígenas, pero se debe recalcar la positividad que toman dentro del texto constitucional. Como se ha apuntado líneas más arriba, al ser atribuidos por la Constitución se consideran como derechos no solo subjetivos, sino constitucionales. Pero, al ser estos derechos conferidos frente al Estado, también son llamados públicos. Se podría hacer la distinción, con un derecho subjetivo privado, que es el conferido frente a un sujeto privado, como ejemplo, un derecho derivado de la celebración de un contrato.

En el caso de los derechos públicos constitucionales, la situación del Estado es una de omisión. Es decir, el Estado queda en abstención para permitir el ejercicio del derecho. Se puede señalar el derecho a transitar. No se puede pretender que el Estado lleve a cabo una acción para que un individuo deba transitar si es que en ese momento no lo desea realizar. Para Riccardo Guastini, estos derechos también pueden ser llamados derechos de libertad:

Los derechos públicos constitucionales, cuyo contenido es una abstención del Estado, son denominados normalmente derechos de libertad. Libertad, en efecto, significa [...] ausencia de obstáculos: quien posee un derecho de libertad puede exigir no sea obstaculizado en la realización de una determinada acción (Guastini, 2001: 233).

Para los pueblos indígenas, aquí radica una importante oportunidad. El derecho a la autonomía se considera como parte del derecho a la libertad. En el que se exija al Estado una prohibición a obstaculizar sus formas de organización y desarrollo cultural.

Sin pretender hacer aquí doctrina jurídica, resulta necesario hacer una precisión más. Los derechos fundamentales, los derechos humanos, y las garantías individuales no deben ser entendidos como equivalentes. En principio diremos que el término de garantía no puede ser sinónimo de derecho. Para Miguel Carbonell, la diferencia es apreciable: “el concepto de garantía no puede ser equivalente al de derecho. La garantía es el medio, como su nombre lo indica, para garantizar algo, hacer eficaz o devolverlo a su estado original en caso de que haya sido tergiversado, violado, no respetado.” (Carbonell; 2004: 6). Es decir, son los mecanismos de tutela de los derechos.

En el caso de los derechos humanos las fronteras conceptuales son más imprecisas, y a veces se confunden con los derechos fundamentales. Aunque se debe hacer la diligente distinción, no se debe pensar que sean categorías totalmente separadas. De acuerdo con Miguel Carbonell “Los derechos humanos son la expresión de valores tan democráticos como la igualdad, la libertad, la seguridad jurídica, los derechos de los pueblos, la tolerancia religiosa, etcétera.” (Carbonell, 2015: 8).

El derecho de autonomía; al desarrollo de la identidad cultural; a la libre determinación, que los pueblos indígenas han exigido, con el fin de lograr su autogobierno y desarrollo, se les puede definir como derechos colectivos. González Galván los define de este modo: “Los derechos colectivos de los pueblos originarios son derechos históricos, es decir, imprescriptibles, no se extinguen por el paso del tiempo ni la subordinación política a que puedan estar sometidos.”(González, 2002: 41). Pero, aquí surge una interrogante ¿Por qué poner los derechos colectivos dentro del nivel de los derechos fundamentales? Para responder a esta interrogante se puede argumentar que al considerarse los derechos colectivos dentro de la esfera de los derechos fundamentales se les toma desde una óptica de la dignidad y el respeto básico que se les debe atribuir en una sociedad democrática.

### 1.3 Los derechos de los pueblos indígenas en el derecho internacional

Para el jurista mexicano Miguel Carbonell, la cuestión de los tratados internacionales debe tener una importante consideración. Me permito citarlo “lo importante en este momento es destacar la pertinencia de contar con un amplio y completo sistema de recepción de las jurisdicciones internacionales de las que México forma parte.” (Carbonell, 2007: 21). En esa tesitura, México ha firmado y ratificado más de 150 tratados que contienen derechos humanos; entre ellos, algunos referentes a los pueblos indígenas y las minorías étnicas.

A partir de esto, México se suma hacia la consolidada tendencia que ha tenido América Latina de reconocer los tratados internacionales como de rango constitucional. Como bien reza en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas. (CPEUM, 133).

En este orden de ideas, los pueblos indígenas y las minorías étnicas, no se consideran exentos de este orden internacional, ya que las estructuras de las sociedades modernas se están viendo afectadas por el fenómeno de la multiculturalidad. En ese sentido tiene razón Oswaldo Chacón cuando señala:

[...] no podemos ignorar que el derecho internacional ha resultado fundamental en la emergencia de los reclamos identitarios de los pueblos indígenas, lo cual se ha incrementado en la medida en que surgen tendencias globales que afectan cada vez más y de manera más directa la vida política, económica, cultural y social de estos pueblos (Chacón, 2005: 144).

Por lo tanto, la primera consideración que se hizo de manera implícita sobre la cuestión indígena, inmersa en la esfera del derecho internacional de los derechos humanos, fue en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. El su artículo segundo, como uno de los más significativos se expresa: “Toda persona tiene los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.”. En una primera impresión, el contenido de la Declaración parece demasiado general. Referente a este contenido me permito citar a David Chacón:

Aunque no es muy explícito en definir derechos individuales o colectivos, puede asumirse una interpretación en el sentido de que los derechos que aquí se determinan,

son de igual consideración tanto para las personas como individuos, como para las personas agrupadas. Se destaca por ejemplo el reconocimiento de derechos y libertades sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole. (Chacón, 2009: 275).

El artículo segundo, además de mencionarse la cuestión étnica, va más allá en varios criterios; citando importantes aspectos que han sido motivo de discriminación en innumerables situaciones y que deben ser considerados. Por dicha razón, a diferencia de David Chacón, Miguel Carbonell reconoce en esta declaración un valor mucho más sustancial. “Dicha Declaración, junto con la Carta de la ONU, supone el embrión de un verdadero constitucionalismo global.”(Carbonell, 2004: 18).

En el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, con fecha de entrada en vigor para México en junio de 1981, podemos ver la referencia un poco más explícita que se hace a los derechos de los pueblos indígenas. Especialmente al de la autodeterminación. El artículo primero, en el punto uno dice: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen, asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.” Este punto se aprecia mucho más concreto y se nota lo sumamente favorable que es para la causa indígena. La autodeterminación se establece aquí como un derecho pleno para los pueblos, y cabe señalar, no sólo entendidos como naciones sino como pueblos en la extensión de la palabra.

Además del muy citado punto uno, del artículo primero del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, considero que se debe agregar el complemento que se encuentra en el punto dos: “En ningún caso podría privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.” Aquí se nota un primer acercamiento al territorio, relacionado a la subsistencia, pero no sólo a la subsistencia material, cabe señalar. De acuerdo con David Chacón:

Primeramente hay que reconocer que la subsistencia de un pueblo no sólo está en la preservación de sus bienes materiales, sino de un conjunto de bienes intangibles, como son los valores morales y sociales. Cada pueblo es tenedor de esos valores que en su conjunto forman la cultura. Privarlos de esos valores es atentar contra su subsistencia, tanto, como si se les negara el derecho a disfrutar de los bienes materiales que se ubican en sus tierras y en su territorio. (Chacón, 2009: 277).

Por lo tanto se puede deducir la importancia que tiene también la autonomía. En este orden de ideas, la libre determinación no puede ser violada sólo por acción, sino también por omisión, y al no reconocerse esa autonomía, se afectaría la libre determinación que pretenden ejercer los pueblos sobre sus recursos.

*El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* es otro instrumento que México tiene ratificado en su haber de participación internacional. Este pacto se puede caracterizar por establecer disposiciones que van más allá del mero formalismo prescriptivo. En su artículo segundo, punto dos, menciona que:

Cada Estado Parte se compromete a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

Pero este pacto a qué derechos se refiere. Para ser más claros y referirnos también al tema indígena, ubiquemos el artículo 27.

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y emplear su propio idioma.

Por lo tanto, podemos ver que este pacto destaca más la protección de unos derechos individuales, que pueden estar dentro de otros colectivos, pero no en detrimento de los segundos.

*La Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, a diferencia de los instrumentos anteriores, toca fibras más sensibles. No proclama sólo unos derechos considerados como solemnes, sino que se refiere a algo muy tangible: la discriminación entre los seres humanos. Según el artículo primero de esta Declaración, se señala que:

La discriminación entre los seres humanos por motivo de raza, color u origen étnico es un atentado contra la dignidad humana y debe considerarse como una negación de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, un obstáculo para las relaciones amistosas y pacíficas entre las naciones y un hecho susceptible de perturbar la paz y la seguridad entre los pueblos.

Una discriminación, se debe señalar, que han sufrido históricamente las minorías étnicas y los pueblos y comunidades indígenas en países como México. Por lo que declara el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y el artículo segundo de ésta Declaración, se puede entender el por qué de la creación de una clausula formal de igualdad o ley de prohibición de discriminación en la reforma llamada “indígena” del 2001. Algo en lo que abundaremos en el siguiente capítulo.

Para los pueblos indígenas y las minorías étnicas, la discriminación en la mayoría de las veces se ha sufrido en las instituciones. Un ejemplo de ello y del que lamentablemente también pueden compartir esa experiencia las mujeres, es la discriminación en la esfera de la política. *La Convención Internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, en el artículo quinto, se ha referido a estos derechos políticos de los cuales se debe de gozar:

a) Los derechos políticos, en particular el de tomar parte de las elecciones, elegir y ser

elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.

Cabe destacar, esta Convención es un caso realmente especial. Después de varias rondas de fuertes debates, la Convención fue aprobada el 7 de marzo de 1966 y entró en vigor el 4 de enero de 1969. En la actualidad, más de 175 Estados la han ratificado, constituyéndose en uno de los instrumentos internacionales de más amplia aceptación en el marco de las Naciones Unidas. De acuerdo con De la Torre:

La Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial constituye pues, no sólo el modelo que se siguió para la elaboración de otras convenciones y declaraciones en contra de la discriminación, sino, además, uno de los instrumentos internacionales que más han contribuido en la lucha contra la discriminación (De la Torre, 2006: 151).

David Chacón remarca la sustancia de esta parte del artículo: “Lo que se reitera en esta parte del Convenio, no es sino que el Estado debe asumir todas las medidas positivas necesarias para que el acceso a formar parte del gobierno por miembros de las minorías étnicas sea una realidad y no una simple aspiración.” (Chacón, 2009: 280).

En la revisión de los instrumentos internacionales hecha hasta ahora, podemos notar la presencia de los derechos de los pueblos. Referidos en algunos casos más que en otros, de manera más puntual; es decir, dirigidos a aspectos más concretos. En la *Declaración de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*, adoptada por la Asamblea General de la ONU, en diciembre de 1992, se observa el derecho a la libre identidad. Su artículo primero dice: “Los estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad.” La protección de esa identidad que reviste para el Estado no solo es una obligación de omisión, sino de acción, porque lo remite a velar por esa identidad.

Entre el abanico de derechos que se les han reconocido a estos pueblos, se vislumbra algunos instrumentos sobre sus riquezas y recursos naturales. *La Resolución sobre Soberanía permanente sobre recursos naturales* establece: “El derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales debe ejercerse en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo Estado.” En esta disposición jurídica internacional, se plantean dos cuestiones. Un respeto permanente de los recursos extranjeros o ajenos y un respeto a los recursos de los propios pueblos, es decir, internos. David Chacón opina al respecto: “Frente a todo esto, la resolución es muy importante para fundamentar la autonomía étnica, pues si en ella se manifiesta que el control y acceso a los recursos naturales son clave para el desarrollo, hay que entender que sólo de esta forma los pueblos

indígenas pueden involucrarse sostenidamente al progreso y elevar sus nivel de vida.” (Chacón, 2009: 285).

En diversos instrumentos de esta calidad, se nota implícita la autonomía. *La Declaración sobre el progreso y el desarrollo en social* expone:

Todos los pueblos y todos los seres humanos, sin distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, nacionalidad, origen étnico, situación familiar o social o convenciones políticas o de otra índole, tienen derecho a vivir con dignidad y a gozar libremente de los frutos del progreso social y, por su parte, deben contribuir a él.

Y se complementa: “a) La independencia nacional, basada en el derecho de los pueblos a la libre determinación.” Por lo tanto, cabe señalar, que aunque esta Declaración no se refiere directamente a la autonomía se observan suficientes bases para considerar que el desarrollo y el progreso no se consiguen sin ella.

La marginalidad que han sufrido los pueblos hace que el desarrollo sea una asignatura pendiente para los Estados. Recalcando que este sector siempre se considera por tradición como el sector atrasado de la sociedad. Por ello, la *Declaración sobre el derecho al desarrollo* manifiesta lo siguiente:

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

Por lo dicho con anterioridad, podemos asumir que la autonomía es un derecho colectivo y fundamental vinculado estrechamente al derecho de desarrollo; y que sus beneficios han sufrido retrasos para esta parte de la sociedad.

Como uno de los instrumentos, de carácter internacional, más representativos de la cuestión indígena que se debe considerar, es la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas*. El contenido de esta declaración es fundamental. En sus artículos menciona cuestiones que en otros instrumentos pudieran quedar en el tintero. Pero para algunos, la significancia de este tratado sólo radica en lo moral, aduciendo que en términos jurídicos carece de capacidad, siendo que no es vinculante para sujetos o gobiernos.

Pero, desde un punto de vista dicotómico al anterior, en esa base moral se pueden derivar cosas positivas. Esta Declaración puede ser el referente para nuevos instrumentos de orden internacional; tomándola así, como un fundamento jurídico y moral. David Chacón, con brillantez, lo señala:

[...] la declaración es un mínimo, un conjunto de principios generales de los cuales se derivarán muchos otros derechos particulares de cada pueblo indígena de cada país y de cada región, según se plasme en sus respectivos órdenes jurídicos consuetudinarios.

De ningún modo se debe pensar que los derechos de esta declaración son el máximo a lo que ellos pueden aspirar, o bien, que son aquellas normas sobre las cuales, los Estados nacionales en los que los pueblos se encuentran, ya no pueden ir más allá. (Chacón, 2009: 293).

Por lo tanto, se debe tener presente que no debe ser condición, la vinculación o la obligatoriedad, para lograr el respeto hacia la dignidad de estos pueblos. La actuación de los Estados y la sociedad, debe ser corresponsable en el respeto de estos derechos.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, es el instrumento con el contenido más debatido. Este Convenio ha representado para muchos Estados el parámetro de sus estándares legislativos, en cuanto referidos a los pueblos indígenas y tribales. En varios de sus artículos declara definiciones que han sido sugerentes para las Constituciones de Estados independientes. Una de esas definiciones es la que contiene el artículo primero:

b) los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Por otra parte, podemos decir, que el nacimiento de este Convenio tuvo un momento muy simbólico. En 1989, cuando fue emitido, eran tiempos en que el debate de los derechos humanos estaba latente en todo el mundo. Como ejemplo se puede citar a México. En 1990 se crea en México la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y poco después se exigen los derechos de las comunidades y pueblos indígenas con el EZLN. Esto era para los pueblos muy conveniente. Muchos movimientos indigenistas en diversas partes del mundo decidieron aprovechar los contenidos del Convenio 169.

Los movimientos indigenistas encontraron en el Convenio 169 más que un tratado. Es decir, se erige como referente en la defensa de los derechos de los pueblos indios. De acuerdo con Chacón "Frente a este hecho, debe aceptarse que ese instrumento normativo internacional se ha convertido en una verdadera Constitución supranacional para los pueblos originarios y para los Estados que lo han ratificado y para quienes ya es obligatorio." (Chacón, 2015: 60).

En virtud de lo dicho, ese Convenio se advierte como verdaderamente positivo para la causa indígena, pero algunos Estados han mostrado poca aceptación del mismo y, en general, del derecho internacional. Jorge Alberto González señala la importancia de dicho Convenio:

El Convenio 169 ha sido la única arma jurídica que los pueblos indígenas han tenido para justificar el reconocimiento de sus derechos en los Estados donde viven. Los Estados latinoamericanos enraizados en un nacionalismo jurídico trasnochado han hecho de la norma internacional una enemiga [...] que pone en peligro la sacrosanta



pureza del derecho interno, por lo cual su vigencia es prácticamente nula. En esta relación de fuerzas los derechos indígenas se debaten en un mar de inercias, desprecios e irresponsabilidades (González, 2010: 366).

Considerando lo dicho, por eso se señala la importancia del Convenio. En este sentido, con este Convenio también se acepta el sistema consuetudinario indígena dentro del sistema jurídico estatal. Armonizando el Convenio 169 con el orden Constitucional. Como lo señala Carbonell, “Tanto la regulación constitucional en materia de pueblos indígenas como el respectivo desarrollo legislativo deben ser examinados a la luz del importante Convenio 169 de la Organización internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.” (Carbonell, 2012: 117).

Por lo tanto, se puede asumir que debe ser menor el esfuerzo por imponer una nacionalidad a unas minorías culturales, y tratar de incluirlas a la vida nacional buscando su autonomía y garantía a la dignidad, en el modelo de Estado Plural o Multinacional.

## Capítulo 2

### **México ¿un Estado multinacional?**

En el capítulo anterior se analizó la cuestión indígena desde tres aspectos: un breve esbozo histórico; la concepción de sus derechos, y la situación de los mismos dentro del derecho internacional. A diferencia del anterior, en este capítulo abordó la implicación que tiene la ley de prohibición de discriminación en el orden constitucional. Y explico lo que son las minorías, la comunidad y la etnia. También las concepciones que se tienen en torno al Estado multiétnico y multinacional.

#### **2.1. La prohibición de discriminación.**

En los Acuerdos de San Andrés Larrainzar (1996) se señalaron diversas cuestiones en relación a los puntos que eran importantes para una reforma indígena. Uno de ellos fue la importancia de legislar para la creación de una ley que prohibiera la discriminación, que cabe destacar, no solo podía ser discriminación indígena. Esta ley formaba parte del conjunto de propuestas que el Gobierno Federal se comprometía a enviar a las instancias correspondientes. La propuesta dice: “g) En la Carta Magna, asegurar la obligación de no discriminar por origen racial o étnico, lengua, sexo, creencia o condición social, posibilitando con ello la tipificación de la discriminación como delito” (1996: 30).

En la reforma constitucional en México del 2001 además de reformarse el artículo 2º constitucional, se adiciono un segundo y tercer párrafos al artículo 1º. Y es en el párrafo tercero donde se materializo la ley de prohibición de discriminación, atendida como una de las propuestas acordadas por el EZLN y el Gobierno Federal. El texto dice:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (DOF: 2001, 2).

Para Miguel Carbonell esta ley representa una modalidad jurídica del principio de igualdad; la llama “Mandato de no discriminación”. De acuerdo con él en este mandato:

Se trata de una variable del principio general de igualdad, por medio de la cual se ordena a las autoridades y, con ciertas modalidades a los particulares, dar un trato igual o paritario a las personas; este tipo de normas constitucionales suele acompañarse de una lista de criterios que se consideran como ‘especialmente odiosos’ o sospechosos de

violar ese principio general si son utilizados por algún mecanismo jurídico (y sea, por mencionar algunos casos, en una ley, una sentencia o un contrato)[...] (Carbonell, 2015: 55).

El citado párrafo tercero, que fue adicionado, contiene lo que podría denominarse “una clausula formal de igualdad”. La creación de este párrafo es algo que debe tomarse como algo positivo, pero en su redacción se encuentran elementos que pueden ser ajustados. Para Miguel Carbonell “Algunos de los criterios que enumera el párrafo tercero son claros y se encuentran en múltiples convenciones de derechos humanos. Otros fueron redactados con una ambigüedad [...] que quizá tenga efectos no del todo positivos al momento de su aplicación” (Carbonell, 2002: 16).

Para poder seguir una misma línea de discusión, parece necesario hacer alguna precisión de qué es una ambigüedad. De acuerdo con Riccardo Guastini existen tres tipos de ambigüedades: una semántica, una sintáctica y otra pragmática. Por la redacción del párrafo tercero podemos asumir que se muestra como una ambigüedad semántica. Esta ambigüedad, según Guastini, “es una propiedad no de la referencia, sino del sentido mismo de los predicados. Un predicado es ambiguo siempre que la pregunta ‘¿qué se entiende?’ admita una pluralidad de respuestas” (Guastini, 2014: 63). Esto se puede notar cuando se usaron términos como “capacidades diferentes”. ¿Qué se puede entender por “capacidades diferentes” en los términos de la prohibición de discriminación? Para Miguel Carbonell:

[...] tal vez se abusó del lenguaje políticamente correcto al poner ‘capacidades diferentes’ en vez de ‘discapacidades’ como hubiera sido oportuno hacer. Una lectura literal diría que todos tenemos capacidades diferentes, haciendo de esa forma tan amplio y vago el término que carecería de posibilidad alguna de ser aplicado con un mínimo de objetividad (Carbonell, 2002: 16).

Una situación semejante sucede con la redacción que se hizo del término “preferencias”. ¿A qué preferencias se refiere? Siguiendo a Miguel Carbonell, “Normalmente, las cláusulas de este tipo se refieren a ‘preferencias sexuales’, pero el texto mexicano inexplicablemente omitió la referencia a la sexualidad, con lo cual—de nuevo—nos encontramos con un concepto sumamente vago y escurridizo” (Carbonell, 2002: 16). En la redacción del párrafo, al usarse solamente “preferencias” en términos de discriminación, parece que se dejó el tema de la orientación sexual o de las preferencias sexuales para conceptos anteriores dentro del párrafo.

Esta discusión nos conecta con otro término usado en la reforma, que se puede apreciar cuando en el artículo 1º se menciona la palabra “genero”. Éste término hace de mayor manera referencia a las preferencias sexuales del individuo, y no a la distinción entre hombre y mujer, como comúnmente se pudiera pensar que denota la palabra género. Como bien lo señala Patricia Kurczyn: “La prohibición de la discriminación con motivo de género, en los términos que la redactó el legislador, es una declaración incompleta al eludir como motivo de ello al sexo. Si fueron considerados sinónimos ambos términos, se cometió un grave error” (Kurczyn, 2002: 80). La palabra género no se debe entender de ningún modo como el equivalente a la

palabra sexo. Patricia Kurczyn hace énfasis en esto. “La discriminación, referida al género como concepto integrado en la disposición reformada, se refiere a la condición social de la mujer y del hombre cuando reciben trato diferente en función de su papel en la sociedad [...]” (Kurczyn, 2002: 79). La redacción del texto careció de alguna claridad al hacer un uso genérico de algunos conceptos. Las preferencias y el género motivan una de las imprecisiones del presente párrafo.

Otro caso en el que se observa una indeterminación dentro de la ley de prohibición de discriminación, es cuando esta ley se refiere a las “opiniones”. Si en los casos que se han señalado anteriormente era apreciable la ambigüedad que residía en los términos “capacidades” y “preferencias”, aquí aparece como manifiesta. Según Miguel Carbonell “¿todas las opiniones son defendibles en el Estado democrático? ¿Incluso aquéllas que contienen expresiones xenofóbicas o racistas?” (Carbonell, 2002: 16). La indeterminación que alcanza la redacción de este aspecto, como algunos de los otros, pone en duda la confiabilidad en la aplicación que esta ley pudiera tener, llevando el ejercicio de la autoridad a otras instancias. Patricia Kurczyn nos señala: “La redacción simplista de la norma constitucional dejaría a las leyes reglamentarias cumplir con la tarea de señalar con más claridad, cada una en su ámbito de vigencia, las formulas necesarias para su eficaz aplicación” (Kurczyn, 2002: 78).

La creación de la ley sobre prohibición de discriminación no resulta relevante sólo para los pueblos y comunidades indígenas; también lo es para la propia sociedad. Podemos decir en una forma más específica, que la discriminación es un problema que debe ser atendido. A la luz de lo dicho tiene razón David Chacón cuando dice:

El problema de la discriminación no es, entonces, solamente un problema de la percepción de individuos, sino de culturas. La discriminación en el contexto nacional no es únicamente el que sujetos individuales sean vistos con desagrado por su vestimenta o su apariencia física, incluso por su idioma o sus usos alimenticios, incluso también la segregación es contra las colectividades, contra los pueblos y contra las culturas (Chacón, 2009:98).

Para poder dimensionar lo dicho, se debe hacer referencia a qué es la discriminación. De acuerdo con Carlos Huerta “En general se entiende por discriminación en sentido amplio, toda infracción al principio general de igualdad motivado en una razón de clase o por la pertenencia a un grupo, y en sentido estricto, cuando ocurre un criterio de diferenciación no permitido o prohibido expresamente por la ley” (Huerta, 2006: 186). Se puede decir que esta es una definición aceptable de lo que es la discriminación, aunque no la única. Para otros autores como Jesús Rodríguez, la discriminación reviste un sentido más lesivo en contra de la persona humana. De acuerdo con él:

[...] la discriminación es una conducta, culturalmente fundada, y sistemática y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de un perjuicio negativo o un estigma relacionado con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto [...] dañar sus derechos y libertades fundamentales (Rodríguez, 2006: 43).

En las dos concepciones mencionadas sobre la discriminación, se aprecian elementos centrales que nos orientan en la importancia de una ley que prohíba esta práctica. Uno de estos elementos es la infracción al principio de igualdad; así como el daño a los derechos fundamentales.

Por lo dicho anteriormente, podemos señalar cómo el derecho a la no discriminación se presenta como paralelo al principio de igualdad. Pero esta situación tiene una razón de ser, es decir, no responde solo a una cuestión de “deducción”. Como bien lo señala Huerta, el derecho a la no discriminación “Normalmente es aceptado que como derecho se sustenta en la igualdad, esto es, igualdad ante la ley cuando la ley no distingue. La igualdad a su vez, se sustenta en la dignidad de la persona, misma que es considerada como fundamento de los derechos humanos” (Huerta, 2006: 191).

La discusión referida a la discriminación nos ha llevado ineludiblemente al tema de la igualdad. El tema de la igualdad, en los términos aquí referidos, puede ser abordado en diferentes niveles de análisis como lo señala Carbonell. Un nivel es el filosófico-político. “En este nivel se deben afrontar los problemas relacionados con las dos preguntas siguientes ¿por qué igualdad? Y ¿qué igualdad? Se trata, por tanto, de encontrar la justificación de la igualdad como valor a proteger, y de elegir entre los distintos tipos de igualdad” (Carbonell, 2014: 54). Otro nivel es el jurídico. “Se trata de contestar a la pregunta de ¿cómo lograr la igualdad? Al estar el principio de igualdad recogido en los textos constitucionales, desde el punto de vista de la dogmática constitucional no tenemos la necesidad de justificarlos como valor, sino de explicar las condiciones para aplicarlo” (Carbonell, 2014: 54). Al tener la Constitución esa doble naturaleza, es decir, político-jurídica, es posible señalar ambas cuestiones.

En relación a lo dicho, se debe tener en cuenta que la justificación se ubica como un aspecto central en el nivel de análisis filosófico-político. Contestar la pregunta ¿por qué igualdad? no resulta en gran medida un problema. Para algunos autores (Carlos de la Torre, 2006 y Jesús Rodríguez, 2006) la situación de la discriminación es muy visible y, prohibirla mediante el derecho a la igualdad, desde luego tiene una justificación. Para de la Torre, la importancia de la igualdad deriva de situaciones muy tangibles de discriminación, y no sólo en México. De acuerdo con él la “razón de la enorme relevancia del derecho a la no discriminación responde a la intensidad con la que este derecho fundamental ha sido y es transgredido en el mundo entero” (De la Torre, 2006: 123).

En términos políticos, la igualdad, encuentra su más fuerte fundamento en la democracia. En un Estado democrático, el derecho a la igualdad no puede estar ausente. La misma igualdad representa un valor tan democrático como la libertad o la seguridad jurídica, pilares del Estado democrático representativo. La pregunta ¿qué igualdad? sí se puede volver un problema.

Hacer una definición de qué tipo de igualdad no es realmente la cuestión, sino que la misma sea aplicable en sociedad. Como bien lo señala Rodríguez:

[...] aún para la filosofía política, el problema no es meramente de definiciones sino de justicia sustantiva. Es decir, lo que se tiene que resolver es la capacidad emancipadora y la deseabilidad normativa de las estrategias políticas e institucionales articuladas en, y articuladas de, uno u otro concepto de no discriminación. Si se trata de fundar estas estrategias solo en la definición llana de la no discriminación, el riesgo inherente que se corre es dejar intactos los mecanismos estructurales de la exclusión de los grupos discriminados [...] (Rodríguez, 2006: 45).

Siguiendo la misma línea de análisis filosófico-político no se debe dejar en el tintero la relevancia que ésta ley tiene en términos de simetría. La llamada cláusula formal de igualdad, representa una visión de los derechos humanos poco tradicional. Los derechos humanos han sido entendidos como derechos que se tienen frente al Estado; entendiendo a éste como el principal vulnerador de estos derechos. En la actualidad esta situación ha cambiado. Los derechos humanos pueden ser vulnerados también por otros actores u organizaciones ajenos al Estado. Por dicha razón, la relevancia de esta ley que prohíbe la discriminación. En la actualidad se puede ser discriminado por una empresa; por un partido político o por alguna institución privada. La prohibición de discriminación vuelve las relaciones entre los individuos, más simétricas, tratando de evitar la discriminación también por parte de una figura “privada”.

Para el análisis jurídico de la igualdad, el derecho constitucional ha sido el que se ha ocupado de mayor manera en explicar de qué forma se aplicara este derecho. Como bien lo refiere Carbonell: “Para el pensamiento constitucional el principio de igualdad ha tenido en el pasado, tiene en la actualidad y está llamado a tener en el futuro una importancia capital. Desde el nacimiento mismo del Estado constitucional la igualdad no ha dejado de figurar como uno de los principios de dicho modelo de Estado” (Carbonell, 2004: 161). El intento de poder lograr ha dependido de los mecanismos que se puedan generar; que parta la mayoría de las veces de una definición de ley o norma, amplia y bien definida.

Por lo tanto, podemos decir que se debe tener muy claro el derecho que se pretende insertar en el orden constitucional. Para Jesús Rodríguez, este derecho merece una definición compleja ya que no se trata de un derecho menor:

De este modo la no discriminación es el derecho de toda persona a ser tratada de manera homogénea, sin exclusión, distinción o restricción arbitraria, de tal modo que se le haga posible el aprovechamiento de sus derechos y libertades fundamentales y el libre acceso a las oportunidades socialmente disponibles, siempre y cuando un tratamiento preferencial temporal hacia ella o hacia su grupo de adscripciones no sea necesario para reponer o compensar el daño histórico [...] (Rodríguez, 2006: 45).

Como se había mencionado anteriormente, el párrafo tercero fue redactado dentro de parámetros aceptables. La postura de Rodríguez, en cuanto a la definición, parece un poco radical al proponer un contenido totalmente diferente, ya que no sería lo más prudente. El párrafo tercero del artículo 1º carece de algunas precisiones, como se mencionó anteriormente, pero agregar sólo algunas cuestiones sería lo más aceptable.

Para Miguel Carbonell se podrían considerar solo algunas. La primera de ellas es la que se refiere a la lengua. La protección frente a la discriminación por motivo de lengua parece algo muy lógico en un país como el nuestro. Así lo señala Carbonell: “La protección contra discriminación por razón de lengua es importante, en el caso mexicano, si tomamos en cuenta que un porcentaje de la población del país es, cuando menos, plurilingüe, es decir, que no todos los que habitan en México tienen un idioma común” (Carbonell, 2002: 70).

En referencia a los elementos que se le pueden sumar a este párrafo tercero, podemos considerar el de la discriminación por cuestiones de xenofobia. Los diversos aspectos que han motivado la discriminación en diversas sociedades, nos remiten a considerar de manera muy seria este criterio. Para Miguel Carbonell, incluir este aspecto sería algo verdaderamente práctico en términos de derechos. “La inclusión en el artículo 1º constitucional de la prohibición por cuestiones xenofóbicas no es una idea solamente teórica, sino que es una respuesta práctica a una realidad muy grave y preocupante” (Carbonell, 2002: 72).

Prohibir la discriminación por motivo de xenofobia tendría consecuencias verdaderamente relevantes, ya que la tendencia en este tema ha sido progresiva. Carbonell lo explica: “Además de elevar a rango constitucional una tendencia que se observa en el derecho internacional de los derechos humanos, esta propuesta tendría evidentes consecuencias sobre la legislación ordinaria, que sigue manteniendo inaceptables distinciones [...] en contra de los no nacionales” (Carbonell, 2007: 72). Además de lo que se ha señalado, incluir en el párrafo tercero un aspecto como este, mitigaría en gran medida a una de las formas de discriminación, analizada en menor medida; la discriminación indirecta. Esta discriminación comúnmente no es percibida, ya que puede resultar de medidas o acciones que son formalmente neutras, pero que perjudican los derechos de grupos en situación vulnerable.

La necesidad de una ley que prohíba la discriminación es evidente. Aunque la intención de la cláusula formal de igualdad es proteger a las minorías y a los pueblos indígenas, que no son la misma cosa como se explicara más adelante, también envuelve aspectos importantes. De acuerdo con Miguel Carbonell:

A pesar de los defectos en su redacción, el párrafo tercero del artículo 1º es uno de los avances más importantes de la reforma en materia indígena—aunque no se refiera en sentido estricto a la problemática indígena—y uno de los mayores aciertos del poder reformador de la Constitución de los últimos años. (Carbonell, 2002:20).

Más allá de lo que se ha señalado, no se debe dejar de apuntar la significancia de esta ley en sociedad. Establecer en un texto constitucional la igualdad es un producto de vivir en sociedad, es decir, la igualdad no es algo natural. El trato entre las personas no es algo que se dé por hecho, las pulsiones naturales de los individuos son hacia la exclusión; la segregación; la discriminación. El proceso de aseguramiento y de garantía del principio de igualdad es parte esencial de un proceso civilizatorio. En ese

sentido, Hannah Arendt escribió “No nacemos iguales; llegamos a ser iguales como miembros de un grupo por la fuerza de nuestra decisión de concedernos mutuamente derechos iguales” (Arendt, 2013: 426).

## **2.2. Minorías, etnia y comunidad.**

En no pocas ocasiones, la palabra “minorías”, ha sido confundida y usada de manera poco rigurosa; causando poca claridad en torno a lo que se puede entender por este término. Esto resulta en algún grado un poco lógico, ya que incluso visto desde un punto de vista lingüístico, el vocablo “minoría” tiene un grado de indeterminación importante.

Evidentemente, la intención de analizar el tema de las minorías no responde a fines solo académicos o teóricos, sino de gran manera, a fines también prácticos. Por dicha razón, la necesidad de tener un marco amplio de lo que implica este concepto. Como bien lo señala Miguel Carbonell: “No se trata de buscar una puridad conceptual con fines solamente académicos, sino de una cuestión que afecta directamente al corazón de la temática multiculturalista” (Carbonell, 2012: 92).

En esa tesitura podemos decir, que en primera instancia, siguiendo la estructura lingüística de la palabra *minorías*, existe una implícita referencia al sentido numérico. Siguiendo esta lógica, Miguel Carbonell se refiere a las minorías:

Desde un punto de vista general existe una minoría siempre que se produzca una situación en la cual dos o más grupos humanos de diversa fuerza numérica, económica, cultural o de otro tipo, se presenten como contrapuestas dentro de una comunidad determinada. El grupo que tiene la menor fuerza numérica, económica, cultural o de otro tipo será, evidentemente, la minoría (Carbonell, 2012: 96).

A la luz de lo anterior, se puede apreciar que esa puede ser una definición más inmediata de lo que es una *minoría*, aludiendo a elementos más cuantitativos que cualitativos. Pero dejar la explicación en estos términos, resultaría algo simplista. Para Oswaldo Chacón el tema de las *minorías* va más allá de aspectos solo numéricos:

[...] aunque el termino minorías alude a comunidades humanas numéricamente menores a otras, esta primera determinación cuantitativa no parece que sea completamente decisiva. En el significado de este concepto sociológico se incluye la referencia a la condición de subordinación (o incluso de marginación) de determinadas comunidades por razones históricas, políticas y sociales, esto es, grupos sociales que no ocupan una posición dominante en el conjunto de la sociedad. De esta manera, el término minoría o grupo minoritario hace referencia a elementos cualitativos, más que cuantitativos o estadísticos: designa a cualquier grupo de personas que recibe un trato discriminatorio, diferente e injusto, respecto de los demás miembros de la sociedad (Chacón, 2005: 176).



En relación a lo anterior, podemos señalar como las minorías no deben ser concebidas solo por la relación cuantitativa. La aportación de Chacón a un distinto nivel de análisis es correcta. Pensemos en las mujeres como ejemplo. No son menormente numéricas, pero aun así no se encuentran en posiciones dominantes, y en algunas ocasiones se encuentran en situaciones subordinantes. El tema merece mayores abstracciones.

Por lo tanto, llevar la discusión de las *minorías* a un campo un poco más complejo, necesita tener apreciaciones también más complejas, que permitan aclarar las diversas situaciones paralelas a este tema. Como una de ellas, y de las más comunes, es la de considerar a las minorías como pueblos indígenas. En este sentido, tiene razón Karla Pérez cuando dice:

Es frecuente pensar en minorías cuando se trata el tema de los pueblos indígenas. Sin embargo, existen diferencias que deben ser analizadas a partir de la opinión de los propios pueblos indígenas. Algunos estudios consideran que los derechos de los pueblos indígenas deberían ser considerados en el marco de los derechos de las minorías. Se piensa que las medidas nacionales e internacionales de protección a las minorías serían adecuadas para garantizar los derechos humanos de los pueblos indígenas. Las organizaciones de los pueblos indígenas, [...] sostienen una tesis diferente, en el sentido de que su situación no es comparable a la de las minorías. (Pérez, 2002: 57).

Hacer una diferenciación entre las minorías y los pueblos indígenas parece que es el tema que debe ser de los más atendibles, porque en la opinión no académica las fronteras entre las minorías y los pueblos indígenas suele ser más difusa. Como un primer paso podemos referirnos a los “intereses”, como aspecto distintivo entre estos. Según Francisco Ibarra “[...] los grupos minoritarios no son totalidades indiferenciadas, sino asociaciones de individuos con intereses que difieren en grados variantes. De tal manera que dentro de tales minorías, se encuentran otras minorías más pequeñas” (Ibarra, 2002: 818).

Este elemento resulta fundamental para hacer la apropiada distinción, ya que los intereses entre las minorías y los pueblos son totalmente diferentes. Por ejemplo, las minorías, se puede señalar, no guardan un vínculo fuerte con el territorio, ni tienen elementos étnicos. En este sentido concuerdo con lo que sostiene Miguel Carbonell: “Evidentemente, no todas las minorías son de tipo étnico y cultural. Hay minorías de muchos tipos. De hecho, en una democracia, todos, absolutamente todos, los individuos son de alguna forma una minoría” (Carbonell, 2012: 96).

En relación a la premisa de Carbonell, se pueden señalar elementos importantes que justifican la distinción que él hace. Como puede ser, un mismo proyecto de vida de un pueblo o, creencias que continúan a través de los años; situación que no sucede en todas las minorías.

Los aspectos que caracterizan a los pueblos indígenas o las minorías étnicas, aparecen como más visibles. Karla Pérez nos menciona algunos de los aspectos que los mismos pueblos consideran como propios: “En primer lugar, insisten en que como ‘pueblos o

naciones originarias' son acreedores de derechos históricos que no necesariamente comparten con otras minorías [...]” (Pérez, 2002: 57). Y continúa con otro argumento. “[...] los pueblos indígenas, señalan que fueron víctimas de invasiones, conquistas y despojos en tiempos históricos por lo que reclaman restitución de derechos perdidos y no protección de derechos concedidos”. En relación a este último argumento, añade: “[...] saben que sus antepasados fueron naciones que se autogobernaron y que posteriormente fueron sojuzgadas contra su voluntad e incorporadas a unidades políticas extrañas” (Pérez, 2002: 57).

A la luz de lo dicho, se puede apreciar como las diferencias entre estos dos conceptos es manifiesta. Por lo tanto, si bien se ha expuesto que no todas las minorías deben entenderse como sinónimo de pueblos indígenas, es decir, que puede haber minorías de inmigrantes, de homosexuales o de adultos mayores, sí se debe hacer mención de una serie de precisiones sobre cómo se constituye las minorías que sí se consideran como étnicas.

En la tarea de iniciar una línea de explicación sobre este tipo de minorías, es decir étnicas, podemos considerar un primer elemento, concerniente al tiempo. Al referirnos al tiempo, aludimos a la permanencia de estas minorías en un periodo de tiempo. De acuerdo con Miguel Carbonell existen de dos tipos:

Si atendemos a su duración en el tiempo, hay minorías ocasionales y minorías tendencialmente permanentes. Las primeras son aquellas que se forman con motivo de deliberaciones y votaciones dentro de cuerpos colegiados como, por ejemplo, las asambleas o los parlamentos. Son ocasionales en la medida en que son el resultado de una votación o de una serie de decisiones que pueden ser alteradas en un espacio de tiempo relativamente corto (Carbonell, 2012: 96).

Por el otro lado, se encuentran unas minorías opuestas, en cuanto al tiempo:

Las minorías tendencialmente permanentes se definen por una serie de rasgos que normalmente varían poco en el tiempo; se trata sobre todo de una noción sociológica, derivada de la presencia dentro de una comunidad de un grupo social que presenta características distintas de las que tienen la mayoría de los integrantes de esa misma comunidad. Minorías tendencialmente permanentes son aquellas que se distinguen de la mayoría por motivos religiosos, étnicos, culturales, raciales, de género, de preferencia sexual, etcétera. (Carbonell, 2012: 97).

En el intento de acercamiento a este concepto, podemos agregar el aspecto del consentimiento. Más específicamente, lo entendible por formar parte de una minoría por un deseo voluntario. Siguiendo a Carbonell una “distinción dentro de las minorías puede establecerse entre aquellas que se forman por voluntad de sus miembros y aquellas otras que lo son en contra de su voluntad” (Carbonell, 2012: 96). Para la explicación del tema de las minorías, este elemento resulta de gran manera importante. Para Miguel Carbonell las minorías pueden entenderse de estas dos maneras; “Las minorías en contra de su voluntad se dividen a su vez en dos: políticas y culturales [...] Las minorías políticas coincidirían con las llamadas ‘minorías

ocasionales', mientras que las culturales podrían más bien identificarse con las 'minorías tendencialmente permanentes'" (Carbonell, 2012: 97).

Las minorías que se forman por voluntad serían las que más nos acerquen a nuestro objeto de estudio. "Las minorías que se forman 'por voluntad' serían una variante de las minorías culturalmente 'contra su voluntad' en la medida en que están integradas por grupos que consideran que su diferencia de la mayoría tiene un cierto valor que debe ser preservado y que, por ello, reivindican un estatus normativo distinto" (Carbonell, 2012: 98).

Por lo dicho, se puede notar como las minorías son de dos "tipos"; unas de carácter más objetivo, como las mujeres, los homosexuales, los inmigrantes; y otros más subjetivos. En ese sentido, Miguel Carbonell dice:

[...] quizá puede decirse que hay dos notas que parecen estar presentes en los conceptos de minorías que utiliza la doctrina, un tipo objetivo y otro de tipo subjetivo. La primera es que una minoría, para ser tal, siempre debe encontrarse en una posición no dominante dentro de un conjunto de individuos. [...] La segunda es que los integrantes del grupo minoritario se consideren como partes del mismo; es decir, que exista una especie de 'conciencia minoritaria' que haga que dicho grupo oponga algún tipo de reivindicación o busque mantener alguna distancia frente a la mayoría (Carbonell, 2012: 99).

A la luz de lo dicho, podemos decir que las minorías subjetivas son minorías culturales y no "minorías sociales". Pero intentar entender las minorías culturales sí que puede ser, valga la redundancia, algo sumamente subjetivo. Como lo señala Paolo Comanducci:

La vaguedad de lo llamado 'minoría cultural' deriva de la vaguedad de lo llamado 'cultura' ¿Quién decide que 'x' es una cultura? Tendríamos así el criterio [...] según el cual los individuos que pertenecen a una minoría cultural son los únicos que tienen derecho a identificar la cultura a la que pertenecen y, por lo tanto, también a identificar constitutivamente la minoría en cuestión (Comanducci, 2000: 201).

Por lo que ha mencionado Miguel Carbonell y Paolo Comanducci, podemos recuperar dos elementos importantes para encontrar una concepción de una minoría cultural, que más adelante llamaremos étnica; una conciencia y un sentido de pertenencia. Así como una primera concepción de minoría cultural o étnica, podemos señalar la que nos propone en algunas líneas Oswaldo Chacón:

[...] la noción de 'minoría cultural' se reduce a aquellos grupos que se distinguen de los demás por razones preferentemente de carácter étnico, respecto del mayoritario. Así, resulta conveniente que, primeramente, diferenciamos las minorías culturales de aquellos grupos sociales no étnicos que, por diversas razones, han sido excluidos o marginados del núcleo mayoritario de la sociedad, como los discapacitados, los gays y las lesbianas, las mujeres, la clase obrera, los ateos o los comunistas. Esto no resulta sencillo puesto que la noción de grupo étnico suele prestarse a diversas interpretaciones, además de que el término se utiliza de manera bastante poco rigurosa

en la literatura especializada y no hay un consenso general respecto a este concepto. (Chacón, 2005: 175).

En relación a lo dicho, debemos aclarar lo concerniente a lo referido como étnico. Antes se debe hacer una apreciación necesaria. De acuerdo con David Chacón: “Una etnia, no es necesariamente una raza, aunque esta afirmación incluye que una etnia puede ser una raza específica” (Chacón, 2009: 101).

Por lo tanto, para entender la etnia en una primera instancia, debemos saber que aquí la cuestión también radica en el enfoque, situación que podría generar algún problema. Lo que el discurso etnológico, pues denomina etnias, el discurso político y jurídico llama “minorías”. Para Jorge Alberto González es importante tomar en cuenta el antecedente y las raíces de la palabra etnia.

La palabra etnia tiene sus raíces en la Grecia antigua: *ethnos* es el pueblo. Para los griegos, una etnia se definía a la vez por una voluntad y por prácticas colectivas en todos los aspectos: religioso, jurídico, político, lingüístico, económico... Un pueblo puede estar en cualquier lugar, tener una organización política ajena, hablar otras lenguas y practicar ritos diferentes, pero siempre conservará su etnicidad [...] (González, 2010: 16).

Podemos notar que el pueblo guarda un fuerte vínculo con la etnia, comparten importantes aspectos que aluden sobre todo a una identidad y a una pertenencia de un grupo de individuos. Pero el “pueblo”, implica una abstracción compleja, que requiere una distinción. De acuerdo con Karla Pérez la “distinción necesaria debe hacerse entre ‘pueblo’ y ‘etnia’”. Son cercanos pero no coincidentes. La etnia se refiere a cualquier grupo de individuos ligados por un complejo de caracteres comunes—antropológicos, lingüísticos, político-históricos, etcétera—cuya asociación constituye un sistema, una cultura” (Pérez, 2002: 58). Es decir, la conformación de un pueblo aunque implica un grupo de individuos que guardan ciertos lazos, o más propiamente, relaciones sociales, no sugiere los mismos vínculos. Especialmente por lo que implica el territorio habitado, que es algo en lo que ahondaremos en capítulos posteriores, y que es gran parte la razón de ser de un pueblo.

En relación a lo dicho, podemos decir que los pueblos tienen una identidad que se ve fuertemente comprometida al territorio que habitan. La etnia tiene características semejantes culturalmente hablando, pero la separación con la tierra y la continuidad que pueden seguir conservando como etnia, aún lejos de un espacio compartido, es la piedra angular entre la diferenciación de un pueblo o comunidad indígena y una etnia. Karla Pérez abunda sobre el tema:

La noción de ‘pueblo’ en consecuencia, sólo podría aplicarse a las etnias asentadas en un territorio delimitado y que tenga conciencia y voluntad de una identidad colectiva, pero no a las etnias sin relación con un territorio, ni tampoco a las etnias que carezcan de conciencia de la propia identidad y de la voluntad de compartir un proyecto común (Pérez, 2002: 59).

La discusión de lo étnico se ha dificultado por el poco consenso que ha habido entre todos los enfoques. Pues bien, para la antropología lo étnico tiene un propio sentido. De acuerdo con Karla Pérez: “La antropología ha comprendido lo étnico como un punto intermedio entre lo meramente racial y lo exclusivamente cultural, entre los rasgos físico-genéticos de las poblaciones humanas y aquellos fruto de la actividad cultural, la historia y la acción imaginativa y constructiva del ser humano”(Pérez, 2002: 61).

Si bien, se han hecho consideraciones fundamentales entre las minorías y lo étnico, la “comunidad” es también parte importante para abordar el tema indígena. Para David Chacón, la confusión más común que se presenta, es la de considerar al pueblo como equivalente.

El concepto comunidad es pariente del de pueblo, a tal grado, que uno y otro pueden ser sinónimos. Un pueblo, grande o pequeño es una comunidad. La comunidad tiene sus grados de amplitud, y en este sentido, un pueblo es una comunidad según el tamaño del pueblo, de esta forma una nación es una comunidad grande, si a ella es aplicable el termino pueblo (Chacón, 2009: 86).

Además de lo señalado, la comunidad, se puede sostener, es la forma más primaria y elemental en que se agrupó por primera vez el hombre. En ese sentido la comunidad ha sido una agrupación humana que ha ido evolucionando en grupos más grandes y complejos. Para entenderlo tenemos que profundizar en la génesis de vivir en comunidad. De acuerdo con David Chacón:

La comunidad, además de ser una agrupación humana puesta para lograr objetivos semejantes (decimos comunes) de preservación, presupone un cierto grado de igualdad e identidad. Hay un fin común del cual surge la concepción de lo comunitario, pues la comunidad es el sentido de lo común, de lo parecido, de lo idéntico, lo igual, lo semejante (Chacón, 2009: 87).

La evolución que han sufrido la mayoría de las comunidades, ha sido producto de la continua transformación de la organización social y de factores sociales dentro de las mismas. Afectando de manera directa las identidades. Como bien lo señala David Chacón:

[...] la formación de las identidades es un fenómeno de todas las formas de comunidad, aún las más primitivas, la identidad es algo que evoluciona junto con la organización social de cada comunidad, por eso, la identidad, siendo una sola, se puede fragmentar en distintos factores que la componen, toda vez que una identidad social y cultural se determina por cuantos factores está compuesta. Cuando los factores socioculturales se amplían demasiado, hay una tendencia a la fragmentación. Esto es correspondiente al crecimiento de una comunidad y mientras más grande una, mayor son los factores que forman su identidad social [...] (Chacón, 2009: 87).

A la luz de lo dicho, podemos decir que las comunidades más pequeñas mantienen relaciones más personales con los individuos, lo que produce una identidad más

“natural” en relación a un valor mucho más complejo como lo es la fraternidad. Algo totalmente distinto sucede con la ciudad, en la que se puede habitar y tener una identidad pero no necesariamente sugiere un sentido de pertenencia. Más bien resulta una identidad de carácter documental e instrumental.

Por dicha razón, la comunidad se considera la mayoría de las veces como un grupo reducido e igualitario, en el que se puede dar la vida en “comunidad”. ¿Pero qué define la vida en comunidad? Chacón sostiene: “Para ser una comunidad es necesario tener un fin común, luego entonces, cómo llamar indiscriminadamente comunidad a aquello en lo que no todos gozan del bienestar común. Cuando los fines arrojen resultados diferenciados, resultados desiguales, la idea de lo común queda desvanecida” (Chacón, 2009: 90). Por lo tanto, no cualquier pueblo, etnia o minoría puede ser una comunidad.

### **2.3. Apreciaciones sobre el Estado multiétnico y multinacional**

En el artículo segundo de la Carta Magna dice:

La nación es única e indivisible.

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas (DOF, 14 agosto: 2001).

Esta referencia que hace el texto constitucional sobre la composición pluricultural en México, en alguna medida es cierta. En México existe una diversidad cultural muy grande que nos hace pensar en una verdadera pluralidad cultural; hasta el grado de poder afirmar que existe una multiculturalidad. Para Oswaldo Chacón, esta cuestión no sólo en México es un hecho: “[...] la diversidad cultural de la mayoría de los Estados es un hecho, puesto que por definición, toda nación se compone de poblaciones diversas por su cultura, su medio social, su religión de práctica o de referencia, su origen regional [...]” (Chacón, 2005: 35).

La sociedad multicultural de un país no se advierte solo como un hecho de facto. Este tipo de sociedades, se puede decir que tienen un motivo sociológico importante. El debate del multiculturalismo, ha sido el que se ha ocupado de esta cuestión en gran medida. Como bien lo señala Chacón:

Se trata de una corriente del pensamiento político y social identificado con las ideas posmodernas, con un alcance bastante ambiguo, y que gira en torno a la afirmación de que las democracias liberales contemporáneas, de alguna u otra manera, se enfrentan al dilema de la pluralidad de los grupos que las conforman (Chacón, 2005; 33).

En virtud de lo dicho, se puede apreciar como las sociedades multiculturales atañen al debate político contemporáneo. Generando discusiones en torno al Estado y a su

conformación, a la luz de estas culturas. En ese sentido podemos decir que el multiculturalismo está en “[...] Estados-nación que se caracterizan por una enorme diversidad cultural debida a la presencia de auténticos pueblos o civilizaciones que cuentan con una pluralidad lingüística y otros cuya diversidad obedece, por ejemplo, a las recientes corrientes migratorias de población” (Chacón, 2005; 38).

De acuerdo a lo entendido por Oswaldo Chacón como Estado multiétnico, podemos abordar el elemento sociológico del que habíamos hecho mención con anterioridad; el fenómeno migratorio. Este fenómeno social reviste gran importancia en la necesidad de explicar la sociedad multicultural. Ya que las sociedades multiculturales, se han visto nutridas de diferentes culturas externas, que han ido constituyendo una multiplicidad de culturas dentro de un Estado-nación “anfitrión”. Tiene razón Marcela I. Basterra cuando señala que en estos Estados “[...] la diversidad cultural proviene del fenómeno demográfico de la inmigración de individuos y familias. Nuestro país es quizá dentro de América Latina el caso más acentuado de etnodiversidad, fruto de nuestra sistemática política de fronteras abiertas a la inmigración de individuos y familias”(I. Basterra, 2002; 88) .

A la luz de lo dicho, cabe señalar que la inmigración no se puede considerar como elemento generador de un Estado multinacional; como sí lo es del Estado multiétnico. Siguiendo a Oswaldo Chacón “Los grupos inmigrantes ni son naciones ni ocupan tierras natales, su especificidad se manifiesta fundamentalmente en su vida familiar y en las asociaciones voluntarias, algo que no resulta contradictorio con su integración institucional” (Chacón, 2005; 182).

En México, la diversidad cultural no proviene sólo de la entrada de grupos migratorios que se establecen en la sociedad. Así lo sostiene el artículo segundo constitucional, donde dice, que existen pueblos asentados antes de la época colonial. En ese sentido Marcela I. Basterra nos refiere: [...] la diversidad cultural proviene de dos grandes fuentes: a) de la existencia de dos o más naciones en un mismo sistema estatal de coerción, y b) de la existencia de dos o más etnias dentro del mismo aparato estatal” (I. Basterra, 2002: 88).

En virtud de lo dicho, se debe cuestionar, ¿México es un modelo de Estado-nación tradicional? O ¿en él residen más de dos naciones, ajenas al modelo homogéneo nacional? Gran parte de esta discusión ha estado polarizada por el poco nivel de análisis que se le da. Tiene razón Oswaldo Chacón cuando señala:

[...] la teoría política moderna referente al análisis de la ‘construcción de las naciones’ puso generalmente de relieve el carácter global de la transformación de las unidades y lealtades subnacionales en el seno de una entidad política más amplia, mediante el apego a una noción política de la nación, ajena a las cuestiones de la etnicidad. Una idea abstracta de nación que tradicionalmente ha ignorado la diferencia entre Estado y la nación. (Chacón, 2005; 7).

En relación a lo dicho resulta necesario ahondar más en dicha cuestión. El testimonio de la Historia ha permitido tener presente que el Estado ha sido anterior a la idea de Nación, pero el momento en que se produjo el binomio de estos, el Estado-Nación, sí es el mismo. Esta concepción del Estado fue producto de un acontecimiento político de fines del siglo XVIII llamado modernidad. Para Oswaldo Chacón, cuando hablamos de esta situación de conformación, podemos ser más precisos “[...] la aparición del Estado-nación no se vería cristalizada hasta la aparición del proceso revolucionario francés y, más concretamente, hasta la llegada del Imperio napoleónico, pues ahí se produce una fusión entre nación y Estado [...]” (Chacón, 2005: 14).

Por lo tanto, la modernidad se vio caracterizada por un paradigma de Estado-nación liberal, que fue “exportado” con un alcance global. Los principios fundadores de esta concepción se vieron plasmados en un documento fundamental, como lo ha sido *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*; y sumados a éste, la Constitución de 1791.

La trascendencia de este hecho fue consagrada con la universalización de concepciones como la ciudadanía y la soberanía popular. Conceptos que tuvieron consenso por mucho tiempo y que fueron adoptados como principios rectores de la nueva organización política y social.

Por lo tanto, fue con la doctrina del romanticismo, surgida en Alemania, donde surgiría una crítica a la ideología liberal. Como bien señala Oswaldo Chacón:

[...] la identificación del Estado-nación con el pensamiento liberal, que concibió a la nación como portador de la soberanía del Estado, sería seriamente cuestionada por la idea de nación surgida con el romanticismo alemán, el cual no puso énfasis en la ciudadanía, sino en otros caracteres, como un mismo origen étnico, una misma lengua y cultura, las mismas tradiciones y costumbres, cuyo conjunto constituiría una identidad histórica real, sea cual fuere su estatus político. (Chacón, 2005: 16).

La idea romántica, plantearía una postura totalmente opuesta al liberalismo francés, en la que sostendría que la nación debe su existencia a sí misma, aunque no se vea constituida en un Estado, con lo que el principio de que la nación es soberana, no se entendería solo como el poder político que recae en el pueblo, sino que simplemente la nación se ha constituido en Estado. Es decir, según esta visión, la nación precede al Estado, no al revés, por lo que se asume que el Estado puede ser conformado por una variedad de naciones. Estas dos formas de entender al Estado-nación solo terminaron coincidiendo en un aspecto. Si bien los ciudadanos debían ser nacionales, los nacionales debían ser ciudadanos.

En líneas anteriores hemos analizado qué es el Estado-nación, pero ahora cabría preguntarnos cómo es posible que existan más de dos naciones dentro de un Estado. Para responder a esta cuestión resulta necesario aclarar qué es una Nación.



El concepto de Nación si bien en lo académico tiene bien distinguidos sus límites, en algunos otros discursos no suelen ser tan claros. Este tipo de confusiones suelen generarse por la naturaleza del concepto, ya que la nación sugiere cuestiones más abstractas, a diferencia, por ejemplo, del Estado. De acuerdo con David Chacón:

[...] la nación es un grupo de personas, grande o pequeño, que en un territorio, igualmente grande o pequeño, mantiene históricamente una homogeneidad en factores sociales tales como lo racial, lo religioso, lo lingüístico, y ciertas formas particulares de organización social, y que se determinan con valores específicos que los distinguen de otros grupos humanos. (Chacón, 2009: 43).

Por lo tanto, podemos apreciar como la idea de nación parece tener cierto apego a la noción romántica alemana. En este orden de ideas, cuando nos situamos en el caso de México, como Estado latinoamericano, podemos advertir que sí existen varias naciones dentro del Estado mexicano. Siguiendo a Marcela I. Basterra:

Si entendemos 'nación' como una comunidad política históricamente determinada, con instituciones para reproducir culturalmente su organización, veremos que todo el continente americano fue conquistado e invadido, y por ende anexado a naciones más poderosas. El devenir de la Conquista americana nos ha legado sistemas políticos que conviven en un modo vivendi con aquellas naciones primigenias denominadas hoy como [...] indígenas. (I. Basterra, 2002: 88).

En relación a lo dicho, México, ya después de la colonización, se encamino a tener un modelo parecido de "colonia" interna. Como bien lo señala Jorge Alberto González, cuando se refiere a la organización política de México después de la colonia: "La República mexicana se convierte así en la nueva fórmula colonial para las naciones indígenas. Al tomar la forma de República federal los territorios de las naciones indígenas siguieron formando parte de una división político-territorial excluyente". (González, 2010: 265).

Por lo tanto podemos decir que México es un Estado multinacional, ya que, de acuerdo con Marcela I. Basterra los Estados multinacionales

[...] son, en mayor o menor grado, unidades políticas centralizadas que ejercen la coerción en más de una 'nación' al mismo tiempo. De esta manera una comunidad política organizada que contenga más de una nación no puede denominarse Estado-nación, sino más propiamente un Estado multinacional. (I. Basterra, 2002: 88).

En este punto de la discusión, podemos sostener por qué la premisa del texto constitucional no era del todo cierta, al decir que en México había una nación única e indivisible, compuesta por una sociedad pluricultural; ya que en términos más precisos, la nación mexicana no es única, y una sociedad pluricultural se refiere a situaciones distintas. De acuerdo con Jorge Alberto González, el Estado pluricultural como la sociedad pluricultural se debe entender "[...] como el espacio donde las relaciones interpersonales e interétnicas se desarrollan con base en principio de la

tolerancia y en el derecho a la diferencia.” (González, 2010: 244). Por lo tanto debemos señalar, que la tolerancia no es lo mismo que aceptación o la inclusión.

En relación a lo dicho, podemos advertir como México es un caso especial, de manera que contiene grandes grupos migratorios así como múltiples naciones, que nos remite a considerar lo que sostiene Marcela I. Basterra. “Un Estado puede ser multinacional al mismo tiempo que multiétnico” (I. Basterra, 2002: 88). En ese sentido, el convencional modelo de Estado-nación no ha logrado la homogeneización; una que ha sido buscada por medio de la universalización de derechos, donde integro a todos dentro del traje de “ciudadano”. Esta situación nos lleva a repensar y cuestionar lo conveniente que puede ser continuar con el Estado moderno. Pues como bien señala Oswaldo Chacón:

[...] la realidad es que los Estados culturalmente homogéneos son los menos, pues el ideal del Estado-nación compuesto por una población homogénea que comparte la cultura y la lengua, se ha ido desvaneciendo ante una realidad que nos ha demostrado que no hay en el mundo ningún pueblo con esa homogeneidad [...] (Chacón, 2005: 34).

Por lo tanto, la formulación de una concepción de Estado distinta se advierte como necesidad. En razón de incluir a las naciones en un nuevo contrato social; saliendo del tradicional paradigma de Estado nacional. Como bien lo señala David Chacón “[...] el paradigma Estado-nación está en crisis pues ha agotado las razones de sus elementos, o por lo menos, de algunos de ellos, pero suficientes como para pensar en un replanteamiento de su existencia que, independientemente de la nomenclatura, sea en esencia un fenómeno diferente [...]” (Chacón, 2009: 61).

## Capítulo 3

# La cuestión indígena a través de las demandas del EZLN y los Acuerdos de San Andrés Larraínzar

Este capítulo tiene como finalidad explicar cuáles fueron las demandas y cómo llegaron a unos acuerdos el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el gobierno federal, como resultado de sus movilizaciones. Analizando con especial interés los Acuerdos de San Andrés Larraínzar.

### 3.1. El EZLN. Las demandas y los Acuerdos.

A principios del siglo XIX, las categorías que habían surgido como resultado de la Revolución Francesa, gozaban de una plena certeza en muchas partes de Europa. Especialmente, la de ciudadano. Este concepto había logrado incluir a todos los integrantes del *demos* sin dejar a ninguno fuera. En América y otras partes del globo se intentaba adecuar esto, pero no con mucho éxito. La situación de las colonias no permitía la aplicación de este modelo; pero con el tiempo, su situación sería diferente.

En virtud de lo dicho, sería en la misma Europa donde se daría el gran quiebre. A principios del siglo XX, con la primera gran guerra, se evidenció la verdadera situación de las minorías. Así lo describe Oswaldo Chacón, “La diversidad de situaciones en que pueden encontrarse las minorías culturales, fue apreciada desde la adopción del principio de autodeterminación de las naciones posterior a la Primera Guerra Mundial” (Chacón, 2005: 177).

Las situaciones a las que hace referencia Chacón, eran situaciones de desventaja y de vulnerabilidad para esas partes de la población que habían sugerido una excepción al ciudadano común y homogéneo; grupos que eran distintos al conjunto de la población de la nación donde ellos residían. Por ello la intervención de la Sociedad de las Naciones para una necesaria autonomía.

Posterior a esto, la situación se fue agravando. Con el comienzo de la Segunda Guerra Mundial y los gobiernos totalitarios, las distinciones nacionales y culturales advertían algo más que eso. Y la falta de protección por parte de un gobierno se sumaba a ello. De acuerdo con Hannah Arendt:

Con la aparición de las minorías en Europa oriental y meridional y con los apátridas empujados a la Europa Central y occidental, se introdujo en la Europa de la posguerra un elemento completamente nuevo de desintegración. La desnacionalización se convirtió en arma poderosa de la política totalitaria, y la incapacidad constitucional de los Estados-nación europeos para garantizar los derechos humanos a aquellos que

habían perdido los derechos nacionalmente garantizados permitió a los gobiernos perseguidores imponer su norma de valores [...] (Arendt, 2013; 387).

Por lo tanto, ¿qué sucedía con esos derechos del hombre y del ciudadano?, ¿y quién era ciudadano? La falta de garantía de unos derechos ciudadanos, cuestionaba la declaración de esos derechos inalienables citados después la Revolución Francesa; que habían sido gloriosamente vociferados.

Para Hannah Arendt, la situación de las minorías en la guerra y en la posguerra, manifestaba la incapacidad de los gobiernos para proteger los derechos del hombre, y el fracaso de los principios de los Estados-nacionales. Las diferencias dentro de las mismas naciones habían sido exacerbadas entre el lapso de las dos guerras mundiales. Así se refiere a ello:

Los derechos del hombre, supuestamente inalienables, demostraron ser inaplicables— incluso en países cuyas Constituciones estaban basadas en ellos—allí donde había personas que no parecían ser ciudadanas de un estado soberano. A este hecho, suficientemente preocupante en sí mismo, debe añadirse la confusión creada por los muchos intentos recientes para elaborar una nueva Carta de los derechos humanos, intentos que han demostrado que nadie parece ser capaz de definir con alguna seguridad cómo son tales derechos, diferenciados de los derechos del ciudadano. (Arendt, 2013: 416).

A la luz de lo dicho, podemos decir que este capítulo en la historia, fue uno de los momentos más importantes que alentaron la preocupación por los derechos de las minorías y los grupos cultural y nacionalmente distintos.

A diferencia de Europa, el continente americano tiene sus propias particularidades. Los países que tuvieron situaciones de tensión por conflictos de minorías nacionales y de grupos culturalmente distintos, tuvieron cauces distintos. Esta situación se puede entender citando algunas palabras de Manuel Castells “[...] estas reacciones y movilizaciones, como con frecuencia sucede en la historia, se presentan en formatos inusuales y avanzan por vías inesperadas” (Castells, 2001: 92).

Considerando lo dicho, México, dentro de la realidad latinoamericana, ha tenido sus propias particularidades. La ausencia de una sustancial inclusión de los pueblos indígenas dentro de la ciudadanía, ha sido motivada por el pensamiento liberal que fue adoptado desde mediados del siglo XIX. Esto lo podemos apreciar cuando nos referimos al primer texto liberal de 1857, en donde no se hizo mención alguna de la palabra indígena.

La experiencia que se tenía con la Guerra de Reforma y con la independencia, hizo que se considerara de manera importante la idea de igualdad entre todos los mexicanos para los futuros gobiernos. El Estado que tuviera alguna excepción entre la ciudadanía no se advertía como algo positivo, ya que la igualdad sería el valor con el que se estaría más comprometido. Así, seguiría la misma tónica la Constitución de 1917.

En este sentido, el pensamiento liberal adoptado por el Estado mexicano, fue positivo en algunas cuestiones; pero la situación indígena se vería afectada de gran manera, ya que la realidad mexicana es muy distinta a la francesa o norteamericana, lugares donde había sido exitosa esta doctrina. Como lo señala Chacón:

La inquietud liberal por la supresión de privilegios y regímenes de excepción condujo a la equiparación de los indígenas con el resto de la ciudadanía, al acentuarse la común pertenencia a la nación mexicana. Es decir, el liberalismo mexicano; a través de su formalismo jurídico, preocupado por la igualdad de todos los hombres ante la ley, al ciudadanizar a los indígenas, al hacerlos iguales ante la ley, abrió camino al proceso de desarticulación y desorganización de las comunidades indígenas, haciendo evidente las graves consecuencias de hacer iguales formalmente a los desiguales realmente. (Chacón, 2005: 125).

A la luz de lo dicho, no cabe duda que el pensamiento político de la situación latinoamericana, y más específicamente, la mexicana, carecían de una originalidad que le limitaba para resolver situaciones de su realidad particular. La recepción ideológica occidental tuvo que operarse en una realidad totalmente distinta. De ahí, que Oswaldo Chacón se refiera de una forma especial al caso latinoamericano.

Las particularidades de la realidad sociocultural latinoamericana, se evidencian cuando nos aproximamos al proceso de modernización en América Latina, pues ésta se ha desarrollado 'de modo segmentado y según ritmos que han requerido la fusión de lo moderno con lo antiguo [...] (Chacón, 2005: 2).

Esta apreciación sobre la relación de lo moderno con lo antiguo puede considerarse para el caso mexicano por algunas de sus características. Para Manuel Castells, el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional es un fiel ejemplo. Esto, considerado por él como un movimiento contra la globalización, que representa la manifestación de demandas de los pueblos indígenas de México en contra del nuevo orden.

Esta lectura del movimiento del EZLN ha sido la más recurrente en muchos discursos. Dada las circunstancias en que surgió el movimiento, o se hizo conocer, ha motivado dicho pensamiento sobre las demandas y los motivos del levantamiento. Sobre todo la fecha y el contexto. Castells nos narra el momento:

El 1 de enero de 1994, el primer día del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), unos 3. 000 hombres y mujeres, organizadas en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, ligeramente armados, se hicieron con el control de los principales municipios adyacentes a la Selva La candona, en el estado sureño mexicano de Chiapas: San Cristóbal de las Casas, Altamirano, Ocosingo y Las Margaritas. La mayoría de ellos eran indios de varios grupos étnicos, aunque también había mestizos, y algunos de sus dirigentes, y en particular su portavoz, el Subcomandante Marcos, eran intelectuales urbanos. (Castells, 2001: 96).

A la luz de lo dicho, Oswaldo Chacón coincide con ese pensamiento. Señala como las políticas económicas del Estado mexicano, contenidas en el TLC, fueron el motivo suficiente para hacer un levantamiento.

La motivación fundamental para su movilización la han encontrado en la adopción del Estado de políticas económicas que amenazaron a las comunidades indígenas, específicamente, la base de sus instituciones culturales y políticas, como su territorio, y su capacidad para controlar la producción necesaria para la reproducción de su cultura. (Chacón, 2005: 247).

Por lo tanto, el hecho de que se haya levantado el movimiento armado la misma fecha de entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, no sugiere solamente una reacción de total rechazo a la modernización, sino que advierte cuestiones más sustanciales de estrategia y de difusión. Situaciones que se deben explicar con mayor detenimiento.

Tratar de explicar el génesis del EZLN, reviste un labor sumamente arrogante y difícil, pero explicar algunos trazos importantes sobre el origen de este movimiento advierte algo más posible.

En la década de los sesenta, surge en México un grupo llamado Fuerzas de Liberación Nacional (FLN). Un grupo que fue influido por un factor de su tiempo; la Revolución Cubana; en un contexto, cabe señalar, también de represión desatada por el presidente de ese entonces, Gustavo Díaz Ordaz. Este grupo que se había formado al calor de un ambiente represivo, se trasladó meses después al Estado de Chiapas, con el fin de organizar un grupo guerrillero. Después de haber tenido un tiempo trabajando en la Selva Lacandona, la policía descubrió a este grupo, manteniendo una serie de enfrentamientos, en el que las FLN, fueron abatidas.

Pocos miembros de este grupo sobrevivieron. Pero fue uno de ellos quien reorganizaría el movimiento. Así lo describe Jorge Volpi:

Uno de los pocos sobrevivientes de aquella reyerta, [...] de nombre Fernando, se encargó de reorganizar el movimiento. Diez años después de los hechos [...] regreso a La Selva La candona para coordinar un movimiento llamado Tierra y Libertad, el germen de lo que posteriormente sería el EZLN (Volpi, 2011: 104).

Pero un primer momento en el que podemos ubicar la primera “aparición” de este grupo fue en el año de 1992. Año en el que se celebró un gran mitin en San Cristóbal; el 12 de octubre de 1992, cuando se conmemoraba los quinientos años del descubrimiento de América. La manifestación culminó con una misa en la catedral, donde Samuel Ruiz habló a más de cuatrocientos fieles; situación que tensó de gran manera al alcalde Jorge Lescieur.

Sin embargo, este año representaba la conmemoración de un hecho, que para otros, era sumamente conveniente. Lo relata de manera amplia Jorge Alberto González:

En el año en que se cumplían los 500 años del Descubrimiento de América [...] México despierta con la novedad de que se reconocía constitucionalmente como una nación pluricultural y que los pueblos indígenas tenían derechos. Al ver publicado el decreto de reforma el 28 de enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, los artífices de tan oportuno reconocimiento pudieron celebrar en algún restaurante de Las Lomas y dormir con la conciencia del deber cumplido pensando en los pinos. Así, México pudo asistir a la fiesta internacional de la conmemoración del quinto centenario sin sentirse apenado por no tener en su Constitución reconocidos-mencionados a sus pueblos indígenas [...] (González, 2010: 216).

Para el EZLN, y especialmente para los pueblos indígenas, esa fecha no representaba algo digno de celebrar. Representaba un momento de dolor en la memoria de los indígenas de Chiapas y en la historia de México.

Por ello, sin duda la porción de la historia de Chiapas que más veces ha sido invocada por los zapatistas es la Conquista o el 'encuentro de dos mundos', como se le ha llamado de modo absurdo y eufemístico. Para el EZLN, la llegada de los españoles marca el inicio de la interminable serie de vejaciones que han sufrido los indígenas de la zona. (Volpi, 2011: 63).

Por esa razón, ese fue un momento oportuno para poder mostrar el descontento que más adelante se vería totalmente manifiesto. Ya que la teatralidad con la que se montó ese mitin, era semejante al sentimiento que sentían los pueblos al recordar la fecha histórica de "la conquista". Luis Villoro captura este sentimiento en algunas líneas: "Vista desde la perspectiva del pueblo indígena cobra la conquista, por fin, toda su grandeza humana. Aparece como la terrible tragedia de un pueblo valeroso y noble que, después de escalar la más alta gloria cae, vencida por el dolo del enemigo y la cobardía de un mal soberano" (Villoro, 2014: 117).

Fue a partir de ese momento, cuando se percibía un ambiente distinto al que había prevalecido anteriormente. Se escuchaban entre voces los rumores sobre una guerrilla; rumores que el propio gobernador González Garrido, se encargaba de que no se les diera mayor importancia, sobre todo, por la firma de un Tratado de Libre Comercio que se avecinaba.

A esta falta de diligencia por parte del gobernador, se le daría su primera reprimenda. El 6 de agosto de 1993 se celebraría el vigésimo cuarto aniversario de las FLN. Acto en el que el subcomandante Marcos lograría reunir para la ocasión a más de cinco mil milicianos. Del desarrollo de esta guerrilla, el más enterado era el ya citado obispo; que en varias ocasiones se reunía con dirigentes del ejército zapatista con la intención de hacerlos desistir de los actos de violencia. Pero, a esas alturas, la dirigencia del EZLN ya tenía programada la cita para el inicio de la guerra.

La fecha del levantamiento era algo importante. Escoger esa fecha, significaría poner la mirada de toda la opinión pública no en el TLC sino en las condiciones y las

demandas de un grupo indígena guerrillero. Como así lo harían ese 1º de enero. Según Oswaldo Chacón:

[...] el 1º de enero de 1994, un grupo armado indígena autodenominado 'Ejército Zapatista de Liberación Nacional', le declaró la guerra al gobierno federal y al Ejército Mexicano. Las razones expresadas en sus declaratoria de guerra fueron la ilegitimidad del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, entonces presidente de México (quien fue producto de un proceso electoral muy cuestionado en 1988), la imposibilidad de la lucha institucional por el poder, así como las causas sociales en las que viven la inmensa mayoría de los indígenas del país. (Chacón, 2005: 145).

En un primer momento, la versión oficial del gobierno quiso minimizar el hecho; considerando la toma de seis alcaldías en Chiapas, como un movimiento indígena con tintes campesinos. Esta situación no se puede considerar como una novedad, ya que el gobierno había recurrido continuamente a tomar estas situaciones con el mismo criterio. Sin saber, esta pobre concepción y sumamente general de los hechos, era uno de los motivos del levantamiento. Sobre todo, por abordar la cuestión indígena como un problema de pobres, a los que se les había que apoyar con programas sociales, y no considerando en ningún momento la cuestión étnica e indígena en el Estado mexicano.

Pero, para el EZLN la cuestión era muy clara. Así lo manifiestan en *La Declaración de la Selva Lacandona*:

Al pueblo de México:

Hermanos mexicanos:

Somos producto de 500 años de luchas: primero contra la esclavitud, en la guerra de Independencia contra España encabezada por los insurgentes, después por evitar ser absorbidos por el norteamericano, luego por promulgar nuestra Constitución y expulsar al Imperio Francés de nuestro suelo, después la dictadura porfirista nos negó la aplicación justa de las leyes de Reforma y el pueblo se rebeló formando sus propios líderes, surgieron Vila y Zapata, hombres pobres como nosotros a los que se nos ha negado la preparación más elemental para así poder utilizarnos como carne de cañón y saquear las riquezas de nuestra patria sin importarles que no tengamos nada, ni un techo digno, ni tierra, ni trabajo, ni salud, ni alimentación, ni educación, sin tener derecho a elegir libre y democráticamente a nuestras autoridades, sin independencia de los extranjeros, sin paz y justicia para nosotros y nuestros hijos. (Poniatowska y Monsiváis, 2003: 33).

Este fragmento de la declaración, ponía de manera evidente el gran argumento indígena que contenía el levantamiento; además, la gran necesidad de un gobierno democrático y legítimo que cambiara su situación de desventaja.

La situación por la que pasaban los pueblos indígenas era un gran motor para la revuelta. “[...] la motivación para movilizarse viene dada por el grado de la situación de desventaja, agravios o discriminaciones económicas, políticas y culturales en que se encuentran [...]” (Chacón, 2005: 210).



Después del 1º de enero, las batallas que mantuvo el EZLN con el ejército fueron varias. Y aunque a principios de la contienda el obispo de San Cristóbal, Samuel Ruiz, había declarado que había recibido propuestas gubernamentales para fungir como mediador en el conflicto, la situación no cambió hasta varios días después.

Pero, ¿cuál era la razón para dirigirse de esa manera con el obispo? ¿Por qué se buscaba a él como mediador del conflicto? Las cualidades y la historia del obispo Samuel Ruiz, habían hecho de él una pieza importante en esta historia entre el gobierno y los zapatistas, que cabe destacar, para muchos, era la de Marcos y Salinas. Para Jorge Volpi se debe hacer una consideración sobre el obispo:

A partir del alzamiento, Ruiz se convirtió en uno de los personajes centrales del drama chiapaneco. Tenaz opositor de la violencia armada y al mismo tiempo velado simpatizante de la causa zapatista, profundo conocedor del entorno indígena y enemigo acérrimo de la oligarquía regional, Samuel Ruiz, encarnaba muchas de las contradicciones de la Iglesia misionera surgidas tras el Segundo Concilio Vaticano [...] Para los indígenas, que lo llamaban cariñosamente *Tatic* (padre), así como para quienes trabajaban con él en la diócesis, era poco menos que un profeta, un digno sucesor de Bartolomé de las Casas, un auténtico protector de los indios [...] (Volpi, 2011: 166).

Después de más de una semana de enfrentamientos entre el EZLN y el ejército nacional, el presidente Carlos Salinas de Gortari, tomaría una acción que sería fundamental para el rumbo del conflicto. Entre todos los nombramientos que hizo para controlar la situación, el que más beneficio le traería, sería el de Manuel Camacho Solís. Personaje muy cercano a Salinas y un político de toda su confianza.

El 10 de enero de 1994 nombraría a Camacho Solís comisionado para la paz y la reconciliación en Chiapas. El 11 de enero Camacho Solís comenzaría con su trabajo; y lo primero que hizo fue reconocer la existencia del Ejército Zapatista. Pero, un día verdaderamente conmemorable en la historia fue el 12 de enero. De acuerdo con Manuel Castells:

El 12 de enero, Salinas anunció un alto el fuego unilateral y nombró 'comisionado para la paz' a Manuel Camacho, respetado político mexicano [...] Manuel Camacho y su asesora intelectual de confianza, Alejandra Moreno Toscano, viajaron a Chiapas, se reunieron con el influyente obispo católico Samuel Ruiz y entablaron serias conversaciones de paz con los zapatistas, que en seguida reconocieron la sinceridad del diálogo, aunque se mantuvieron justificablemente cautelosos ante la represión potencial o la manipulación. (Castells, 2001: 96).

Entre las distintas cosas que se dijeron en esa reunión, la lectura que hizo Camacho de un texto en el idioma tzotzil, tzeltal y chol, sería un momento a recordar, ya que era la primera vez que un alto funcionario reconocía las lenguas indias.

El encuentro con los zapatistas era también un momento medular para la carrera política de Camacho Solís. La situación que se había generado por el nulo apoyo que

había tenido para ser candidato a la presidencia lo ponía en una situación delicada. Y el capital político que podía obtener por arreglar el conflicto en Chiapas era más que necesario en esos momentos. Es en ese contexto, él era el hombre indicado para la difícil tarea. Según Volpi, Camacho “Es el mejor comisionado posible porque nadie puede dudar de sus intenciones: Camacho hará todo lo que esté en sus manos para lograr un acuerdo rápido y eficaz con los zapatistas. ¿Por qué? La respuesta es fácil: éste el único camino que podría devolverlo a la carrera por la presidencia” (Volpi, 2011: 267).

De esa carrera, era más que sabido, que fue Salinas quien lo saco en un principio. Pero ahora necesitaba de él. Salinas sabía que ya no era visto como el modernizador; que su imagen pública estaba sumamente deteriorada. Este decaimiento de la imagen de Salinas frente al mundo era resultado de una muy hábil estrategia que había montado desde un principio el EZLN, y el Subcomandante Marcos, especialmente.

Primero. El hecho de que fuera el mismo día en que entraba en vigor el TLC, era la mejor protesta en contra de la reencarnación de la opresión en la forma neoliberal y globalizadora que representaba este tratado. Segundo. Que fuera en años de elecciones suponía una táctica perfecta para protegerse de la represión y al mismo tiempo, alentar la transición.

Acciones como esas, hicieron que se tuvieran lecturas del Ejército Zapatista semejantes a ésta:

[...] la oposición zapatista al nuevo orden global es doble: luchan contra las consecuencias excluyentes de la modernización económica; pero también desafían la inevitabilidad de nuevo orden geopolítico bajo el cual el capitalismo se acepta de forma universal. Los insurgentes afirmaban su orgullo indio y luchaban por el reconocimiento en la Constitución mexicana. (Castells, 2001: 100).

A la luz de lo dicho, surge una impostergable interrogante. ¿A quién se le puede atribuir el título de arquitecto de semejante estrategia? ¿Quién había ideado las acciones realizadas y las que seguirían? Aunque la Iglesia fue decisiva en la educación y organización de las comunidades, fue el subcomandante Marcos quien sería el que tuviera gran responsabilidad en todo esto.

El subcomandante Marcos es considerado el intelectual detrás del zapatismo. Rafael Guillen, en la figura de Marcos, había creado todo un símbolo. El pasamontañas y la pipa eran cuestiones que lo identificaban en todo el mundo. Cualquiera que se ponía un pasamontañas podía decir que estaba con el zapatismo. Se volvió un personaje en una historia que él mismo había escrito.

Antes de haber estado en Chiapas, había impartido clases en una importante universidad de la ciudad de México, pero eso no lo hacía un intelectual para todo el mundo. Fue el trato que tuvo con diferentes medios y ser el tema de conversación en muchos círculos. Para muchos, Marcos fue considerado intelectual, cuando los

intelectuales lo veían como uno. Elena Poniatowska sentía gran simpatía por el zapatismo. Algunos otros como Octavio Paz y Enrique Krauze no compartían sus métodos, pero no lo consideraban sólo un obtuso guerrillero.

Más allá de las simpatías que pudieran tener los intelectuales y los medios en cuanto a Marcos, “[...] Marcos aún es considerado como uno de los mayores símbolos de la lucha contra los demonios de nuestro tiempo: la globalización, el imperialismo estadounidense y la tiranía del mercado”. (Volpi, 2011: 303).

A partir del 15 de enero la situación tomaría un rumbo distinto. Con la amnistía que presenta Salinas, los enfrentamientos se verían detenidos. Camacho Solís sería ahora el encargado de intervenir en la serie de negociaciones que se darían con la dirigencia del EZLN. Sería reconocido por los zapatistas como interlocutor del gobierno y posteriormente, la ley de amnistía sería aprobada por la Cámara de Diputados.

El dialogo que él iniciaría con la dirigencia zapatista resultaría en algo verdaderamente positivo. Los encuentros que tuvo Camacho Solís crearon un proceso de verdadero acercamiento. En enero se daba inicio la primera ronda de conversaciones en San Cristóbal de las Casas. Las pláticas entre Camacho y el EZLN se alargaron hasta febrero; mes en el que se llegaría a los primeros acuerdos. Así lo informaría Marcos:

No vengo preparado.

Por mi voz habla la voz del Comité Clandestino Revolucionario Indígena, Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, para informar al pueblo de México y a los pueblos y gobiernos del mundo, a la prensa nacional e internacional, de lo ocurrido en la mesa del Diálogo para la Paz en nuestro estado.

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional presento ya el pliego petitorio o el pliego de demandas por las que el día primero de enero de 1994 se alzó en armas con la llamada

*Declaración de la Selva Lacandona.*

El comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas, el licenciado Manuel Camacho Solís, recibió y escuchó con atención y paciencia nuestras demandas y la explicación que le hicieron los compañeros delegados del Comité Clandestino.

Posteriormente presento él un documento de respuesta a nuestras demandas, las que se pueden resolver en la mesa de San Cristóbal, porque estamos claros él y nosotros que hay demandas que presentamos que rebasan con mucho la mesa de San Cristóbal y tienen un nivel nacional.

El Comité Clandestino Revolucionario Indígena ha analizado parte del documento de respuesta del comisionado, y digo parte porque recuerden ustedes que nuestro Comité es pluriétnico, o sea que tenemos que estar traduciendo a los distintos dialectos que lo componen.

Podemos decir, aunque faltan todavía problemas de redacción, que nuestras demandas han recibido respuestas satisfactorias en los siguientes puntos hasta ahorita:

En lo referente a las demandas de salud, de educación, de información veraz y oportuna, de vivienda, de respeto a la cultura, a la tradición, a los derechos y a la dignidad de los pueblos indígenas de México. [...] (Poniatowska y Monsiváis, 2003: 168).

El 26 de febrero, sexto día de las Jornadas por la Paz y la Reconciliación, las partes emiten un comunicado conjunto. Samuel Ruiz adelanta que el documento final, constara de tres apartados. De ellos, uno titulado “Compromisos para una paz digna”, contendrá treinta y cuatro puntos, de los cuales son declaraciones relacionadas con la democracia. Los otros apartados serán “Acuerdo para la paz” y la “Declaratoria de paz”. Sin embargo, aunque Camacho sabía cuál era su misión ahí, no olvidaba las facultades que le habían sido asignadas para su labor. Si bien estaba empeñado en ofrecer respuestas a las demandas indígenas, la negociación debía tener límites.

Las pláticas con el EZLN tenían ya un horizonte promisorio. La labor de Camacho tendría sus resultados. Para esas fechas, el EZLN informaría que las mesas de dialogo habrían resuelto muchas de sus demandas. Sería el mes de marzo cuando las negociaciones y el ambiente nacional se tensarían de nuevo.

El 23 de marzo de 1994 sucedería un hecho, que para Enrique Krauze, es un “episodio traumático” en la historia de México. Luis Donald Colosio, secretario general del PRI y candidato a la presidencia por el mismo partido, es asesinado en Tijuana. Durante un mitin de campaña, en la colonia Lomas Taurinas, el hecho es consumado por un hombre llamado Mario Aburto. Aunque las razones de este asesinato, a la fecha no han sido esclarecidas, se han especulado diversas versiones.

El asesinato del político priista fue un hecho desconcertante para todo el país. El ambiente nacional se tornó alterado, trastocando el sistema político. No siendo suficiente el problema chiapaneco, el crimen hacía el candidato se sumó al debacle del gobierno. “El país se halla al borde del colapso, pues la desestabilización provocada por el EZLN se suma ahora el temor provocado por el asesinato” (Volpi, 2011: 338).

En esos momentos, el mes de marzo se había tornado totalmente distinto. La mejora que se había logrado a través de los diálogos se vio pospuestos por la difícil situación por la que pasaba el Estado mexicano. De acuerdo con Oswaldo Chacón

La crisis de legitimidad que enfrentó el Estado mexicano en la última parte del siglo XX fue tan severa, que amenazó realmente la estabilidad del régimen por primera vez en más de setenta años. Entre los factores que contribuyeron a esta crisis, podemos mencionar el fracaso de las políticas económicas, los escándalos políticos con los asesinatos del cardenal Posadas Ocampo en 1993; del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu en 1994; pero principalmente, de Luis Donald Colosio, entonces candidato presidencial del PRI [...] y la irrupción del EZLN, que, [...] también contribuyó a deslegitimar el régimen político autoritario mexicano. (Chacón, 2005: 246).

A la luz de lo dicho, la situación deterioro el dialogo que ya se estaba gestando entre la dirigencia del EZLN y el gobierno. Motivando la manifestación de Marcos donde considera que no hay condiciones para reanudar los compromisos. Como sostiene Krauze: [...] los asesinatos de importantes figuras políticas [...] ensombrecieron el panorama y pospusieron la solución al problema Chiapaneco. Sumado a esto, la renuncia de Camacho Solís como comisionado para la paz y reconciliación en Chiapas.

En relación a lo dicho, Marcos intenta renovar el dialogo y el acercamiento con el gobierno y los medios, tratando de superar los oscuros capítulos. En agosto lleva a cabo la Convención Nacional Democrática en plena selva Lacandona. Esto, por el incierto futuro que le depara a la situación zapatista, ya que tras el deceso de Donald Colosio, la figura del candidato Ernesto Zedillo, no se advertía como algo claramente positivo.

El 1º de noviembre Carlos Salinas de Gortari hace entrega a Ernesto Zedillo de la banda tricolor que lo acredita como nuevo presidente de la República; acto que significaba un nuevo ciclo para el EZLN. Ahora sus movimientos debían estar definidos para un nuevo “terreno”.

### **3.2. Los Acuerdos de San Andrés. Miras a un reconocimiento.**

Después del año de 1994 y de los hechos ocurridos en el mismo, el trato para el EZLN no se presentía como el más deseable. El presidente Ernesto Zedillo, continuaba con una tónica de trato que se consideraba como poco negociable.

Pero el acierto a resaltar en su sexenio fue el de sí considerar como vía el dialogo. Fue el año de 1995 cuando se materializo el hecho. En ese año, Zedillo impulso la creación de una nueva instancia de intermediación, la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), para reiniciar el acercamiento con el grupo guerrillero. La Comisión estaba integrada por legisladores federales de todos los partidos políticos; creada para coadyuvar el proceso de paz que se iniciaba.

Esta Comisión se volvería el núcleo de los más importantes acuerdos entre los zapatistas y el gobierno, ya que presentaría una iniciativa de reforma en materia indígena. De acuerdo con Oswaldo Chacón, esta decisión fue un acierto. “La estrategia le funciono y en abril de 1995 se iniciaron los diálogos, los cuales trajeron como consecuencia la firma de los primeros Acuerdos, los de San Andrés Larrainzar, que versaban en materia de derechos y culturas indígenas [...]” (Chacón, 2005: 143).

Estos Acuerdos advertían un hecho inédito en México. Eran el comienzo de un cambio de paradigma, en donde se empezaba a dejar el colonialismo interno que había prevalecido. Así se refiere a ellos Jorge Alberto González “Dichos Acuerdos fue la culminación de un proceso [...] históricamente indito, en el que el Estado nacional

concibe una reforma constitucional atendiendo los puntos de vista de los pueblos indígenas.” (Alberto González, 2010: 329).

Con motivo de estos Acuerdos, se convocó a un gran número de personas para discutir la cuestión indígena, así como a miembros del EZLN y del Congreso Nacional Indígena. Según David Chacón:

*Los Acuerdos de San Andrés Larrainzar* o también llamado ‘Sacamch, en de los Pobres’, surgieron después de un evento entre los indígenas, representados por miembros del EZLN y, fundamentalmente, el Congreso Nacional Indígena (CNI) —que albergaba representantes de, prácticamente, todas las etnias del país. Junto con ellos debatieron en varios días diversas propuestas miembros de la sociedad civil, entre quienes se encontraban, intelectuales, académicos y miembros de diversas organizaciones no gubernamentales; participaron también observadores internacionales de distintos países. (Chacón, 2009: 298).

A la luz de lo dicho, para los mismos zapatistas, estos acuerdos de San Andrés, debían de celebrarse por el carácter que habían tomado; como una esfera incluyente, no sólo para los indígenas.

Esta primera fase de la negociación se inscribe así dentro de una concepción nacional de la problemática del país, con la conciencia plena de poder incluso propiciar la sustitución mundial del actual desorden económico neoliberal que pone en peligro a la humanidad. San Andrés tiene allí su propia dimensión como punto de arranque, de ninguna manera como punto final o meta definitiva. San Andrés es el espacio de una estrategia más amplia de transformación profunda de las relaciones entre los mexicanos. La conclusión de la actual fase es sólo el punto y seguido de una lucha creciente en donde los actores principales no están directamente sentados en la mesa, sino latiendo al unísono de una negociación que el EZLN ha convertido en un dialogo de nuevo tipo, apoyado en sectores diversos del espectro social, que reflejan la riqueza y variedad de la sociedad civil. (Monsiváis, 1998: 147).

Por lo tanto, estos Acuerdos signados por el gobierno mexicano en febrero de 1996, se vislumbraban como un documento que recogía íntegramente la iniciativa de reforma constitucional, en donde se establecía el compromiso a reconocer los pueblos indígenas en la Constitución Federal. Estos Acuerdos se integran por cuatro grandes documentos:

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, correspondiente al punto 1.4 de las reglas de procedimiento. Documento 3. Compromisos para Chiapas del Gobierno del Estado y Federal y el EZLN, correspondientes al punto 1.3 de las reglas de procedimiento. Documento 4. Acciones y medidas para Chiapas. Compromisos y propuestas conjuntas de los gobiernos del Estado y Federal y el EZLN. (Acuerdos de San Andrés, 1996: 9-37).

Para el gobierno federal, este documento tenía un importante significado en relación a la solución de un problema que había marcado el fin de un siglo. Pero, para el EZLN representaba la oportunidad de materializar uno de los principales objetivos que habían buscado desde 1994, en su *Declaración de la Selva Lacandona*; la democracia.

[...] el planteamiento indígena surgido de San Andrés consideró la importancia de relacionar la respuesta de sus demandas con el futuro democrático del país. De sus argumentos se desprende, que solamente en la medida en que la subordinación y la exclusión de las minorías aborígenes sean superadas con base en el respeto y reconocimiento de la pluriculturalidad, la democracia podrá constituirse con bases sólidas. (Chacón, 2005: 155).

En virtud de lo dicho, las soluciones que se pretendían dar al conflicto indígena, no eran sólo de alcance nacional, sino también local; especialmente en el caso de Chiapas, lugar donde nació todo. Es decir, no solo se pretendía alcanzar el principio de la democracia por medio de los Acuerdos, sino también el de la autodeterminación y autonomía. Los Acuerdos de San Andrés contenían un concepto de autodeterminación y autonomía, que se perfilaban como referentes para solucionar el conflicto indígena en el Estado de Chiapas. Conceptos que serían discutidos con profundidad en el proceso de reforma.

En relación a lo dicho, podemos decir que esos acuerdos gozaron de un gran consenso de todos los actores que fueron partícipes del documento. Dentro de los Acuerdos, se habían introducido temas centrales para el fin del conflicto. Es decir, se había podido recoger el reclamo de gran parte de los pueblos indios de México. La idea de Ernesto Zedillo había tenido un resultado positivo. De acuerdo con Oswaldo Chacón:

En los mismos Acuerdos de San Andrés, y la iniciativa de reforma constitucional, el gobierno mexicano recogió el reclamo de los pueblos indios a una mayor y mejor participación en la vida política del país, comprometiéndose a impulsar cambios jurídicos y legislativos que ampliaran la participación y representación local y nacional de los pueblos indígenas, respetando sus diversas situaciones y tradiciones, y fortaleciendo un nuevo federalismo en la República mexicana. (Chacón, 2005: 148).

Se podía decir, que hasta ese momento, Ernesto Zedillo había logrado lo que su antecesor había dejado inconcluso. Un problema que se había vuelto nacional y que urgía ser atendido; pero ahora encontraba una solución por medio del diálogo y el consenso. Los Acuerdos se habían realizado, pero se escribía un nuevo capítulo.

En relación a lo dicho, se elabora la iniciativa de reforma constitucional el 29 de noviembre de 1996. Del gobierno y del EZLN se esperaba una respuesta positiva o negativa, pero no serían aceptables ningunas modificaciones.

A pesar de la aprobación que llegó a tener los acuerdos en la Comisión Legislativa que atendió las demandas, la Comisión de Concordia y Pacificación y el gobierno federal en la figura del Presidente, no se cumplió lo acordado. Según Alberto González, "El gobierno federal hace algunas observaciones el 2 de febrero de 1998, que el EZLN no

acuerda y la iniciativa no se presenta al Congreso”. (González, 2010: 345). Se interpuso una iniciativa de reforma muy distinta a lo que rezaban en los Acuerdos de San Andrés. Es decir, Zedillo no concluyó con los Acuerdos.

Es años después, una vez que cambió el titular del Poder Ejecutivo, cuando el gobierno federal quedó en manos del Partido Acción Nacional, que se tomó la decisión de enviar una nueva iniciativa de reforma constitucional al Senado, que ante la nueva composición del Poder Legislativo, y en una ardua discusión de varios matices, sería aprobada la reforma.



## Capítulo 4

### **La reforma constitucional en materia indígena.**

Este capítulo tiene como finalidad explicar lo que es una reforma constitucional, y analizar cómo la reforma constitucional es instrumentada en materia indígena. También analizar cuáles fueron los alcances y limitaciones de la reforma indígena del 2001.

#### **4.1. El concepto de reforma constitucional.**

En el lenguaje político y jurídico, el término Constitución, ha sido usado con una multiplicidad de significados y connotaciones. Se puede asumir que la definición más inmediata que se ha tenido de este concepto es la de un conjunto de normas jurídicas que caracterizan todo ordenamiento político. A esta definición le podríamos agregar que la Constitución caracteriza a un ordenamiento no sólo político, sino que también, liberal.

En relación a lo dicho, podemos decir que esta acepción de liberal, proviene de una doctrina que fue puesta por un documento central para la teoría constitucional. La *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, en su artículo 16 dice “Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.

Por lo tanto, la idea de Constitución desde sus inicios ha tenido un fuerte sentido político y liberal. Se ha asumido como un documento que limita el poder político del Estado frente a los ciudadanos, y que es garante de los derechos de los segundos. En este sentido, el término “Constitución” denota no cualquier organización, sino una organización liberal y garantista.

En virtud de lo dicho, podemos decir que sólo un Estado liberal es un Estado con Constitución. En relación a este punto, Riccardo Guastini se refiere:

[...] no todo Estado está provisto de Constitución: los estados liberales son Estados constitucionales, es decir, tienen Constitución; mientras que los Estados despóticos no son Estados ‘constitucionales’, ya que carecen de Constitución. En este sentido el adjetivo ‘constitucional’, un Estado puede llamarse constitucional, o provisto de Constitución, si y sólo si, satisface dos condiciones [...]: 1) por un lado, que estén garantizados los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con el Estado, y 2) por otro, que los poderes del Estado [...] estén divididos y separados (Guastini, 2001: 31).

Considerando lo afirmado, la Constitución, además de ser un documento con un sentido político también es portador de un conjunto de principios y fundamentos

jurídicos que le dan sentido. En este sentido se ha pronunciado un clásico del constitucionalismo mexicano:

Una correcta explicación de la constitución [...] presupone un claro entendimiento de los conceptos jurídicos de los cuales el concepto de constitución es dependiente. Tres son, fundamentalmente, los conceptos que presupone la noción de constitución: 1) el concepto de orden jurídico; 2) el concepto de norma jurídica, 3) el concepto de facultad jurídica (Rolando Tamayo, 2006: 129).

En relación a lo que se ha referido Rolando Tamayo, podemos decir que la Constitución también se puede considerar como el conjunto de reglas que señalan los parámetros para el continuo proceso de creación del orden jurídico. Considerando lo dicho, tiene razón Javier Patiño cuando afirma:

[...] toda Constitución debe contar con mecanismos que permitan recoger los cambios que reclama la realidad a efecto de armonizar en forma continua las formas políticas y jurídicas contenidas en la Constitución con las formas reales de vida, todo lo cual hace necesario que se configure un *Poder Constitucional Reformado*, perfectamente diferenciado del *Poder Constituyente* originario y de los poderes constituidos. (Patiño, 2014: 2).

Es decir, el concepto de facultad jurídica es fundamental para entender el de reforma constitucional, como parte de los poderes constituidos.

Ahora bien, si ya hemos mencionado lo que es una Constitución, se debe señalar lo que es la reforma constitucional. Una reforma constitucional es una introducción de normas o simple modificación del texto constitucional, que se hace sin alterar la identidad material y axiológica de la misma. Una facultad que pertenece a un poder constituido.

Pero ¿todas las Constituciones pueden ser reformadas? ¿el proceso de reforma es el mismo en todas? Sin pretender hacer un catálogo exhaustivo podemos citar cuatro tipos de Constituciones que nos permitirán responder a las interrogantes. En una primera instancia, existen Constituciones que de manera expresa no permiten su reforma. En segundo lugar, están las Constituciones que no disponen nada en relación a la reforma. Un tercer tipo de Constitución son las que sí prevén un procedimiento de reforma y que es más complejo que el procedimiento legislativo ordinario. Por último, están las Constituciones que de manera expresa permiten la reforma por medio de un proceso legislativo común y ordinario.

Considerando lo dicho, el tercer tipo y el cuarto tipo merecen algunas consideraciones. Las Constituciones del tercer tipo, han sido nombradas por la doctrina constitucional como Constituciones “rígidas”. En primer lugar se debe señalar, esta Constitución es rígida solo si es escrita y si tiene un proceso de reforma “especial”. Según Alberto Ricardo Dalla Via:

[...] la rigidez de la ley fundamental se manifiesta cuando establece un mecanismo propio, particular para su reforma, diferente al procedimiento de la legislación común. Entre estos requisitos podemos enunciar, a título de ejemplo, un procedimiento especial para declarar la necesidad de la reforma, un *quórum* agravado para legitimar tal decisión, sea por ley o por acto político, o un órgano especial para llevar a cabo. (Dalla Via, 2006: 78).

Las Constituciones del cuarto tipo son llamadas de tipo “flexible”. Estas Constituciones son consideradas así por el menor grado de dificultad que existe para su reforma. En este sentido éstas pueden ser modificadas, derogadas o abrogadas por el órgano legislativo en un proceso legislativo ordinario.

La diferencia que reside entre estos dos tipos de Constituciones se encuentra también en la posición de supremacía que mantiene el texto constitucional rígido, o sea, en virtud de su jerarquía en el ordenamiento jurídico, en un doble sentido. Por un lado las normas constitucionales no pueden ser modificadas por una ley ordinaria, y por el otro, la conformidad de la ley con las normas constitucionales es una condición de validez.

En una Constitución flexible, no existe una distinción entre normas constitucionales o fundamentales y leyes ordinarias; no tienen procedimientos distintos de formación las leyes ordinarias y las leyes constitucionales. En las Constituciones rígidas, las leyes constitucionales sí están sujetas a un procedimiento “agravado” respecto al que rige para las leyes ordinarias.

Realmente el tema de la rigidez, se debe considerar como algo de grado. Una Constitución puede ser más o menos rígida, más o menos flexible. Aunque el tema de la rigidez no es algo que se pueda precisar con una unidad de medida, se puede tomar en cuenta el grado de complejidad de reforma para poder establecer así el grado de rigidez. Entre más complejo es el proceso de reforma, mayor es el nivel de rigidez.

Dicho lo anterior, a diferencia de la reforma constitucional, se puede mencionar la alteración o la instauración de una nueva Constitución; una facultad no del poder constitucional reformador sino del poder constituyente.

En las presentes líneas se ha mencionado al poder constitucional reformador y al poder constituyente. Hacer una clara distinción entre estos dos poderes se advierte como importante, ya que de ninguna forma se debe confundir a los poderes constituidos; el poder constitucional reformador y al poder constituyente. Javier Patiño nos aclara este punto:

[...] se debe tener presente que el *Poder Constituyente* es un poder de decisión no de ejecución; es un poder que antecede al Estado, puesto que es este poder el que lo crea, en tanto que los poderes constituidos son poderes de ejecución, son los órganos de expresión necesaria y continúa del Estado y su función esencial es la de gobernar con escrupuloso apego a los principios y procedimientos establecidos en la Constitución. (Patiño, 2014: 5).

En virtud de lo dicho, cuando se pretende alterar el “espíritu” de una Constitución, no podemos hablar de reforma constitucional ni del resultado de un poder constitucional reformador, sino de una modificación sustancial del orden constitucional, que cambia la identidad de la Constitución.

En esa tesitura podemos decir que en ningún caso la reforma puede ser llevada hasta el grado de modificar los principios supremos de una Constitución existente. Esos principios, pues, son límites infranqueables, o límites lógicos como los llama la doctrina, para la reforma constitucional. De acuerdo con Riccardo Guastini “El poder de reforma constitucional es—como todo poder constituido—un poder limitado, circunscrito, por las normas que lo regulan”. (Guastini, 2001: 194).

Pero ¿cuáles son esos límites de reforma? Para la doctrina constitucional, los límites que detienen el cambio sustancial del orden constitucional y que sólo permiten un cambio marginal son llamados límites “no expresos”. Riccardo Guastini los define:

Son límites no expresos a la reforma los ‘principios supremos’ o ‘valores supremos’, sobre los cuales la Constitución vigente ‘se funda’. Tales principios o valores son ‘supremos’ en el sentido de que tienen una ‘valencia superior’ respecto a la Constitución misma y, con mayor razón, respecto a las leyes constitucionales: están, en suma, axiológicamente sobreordenadas a las demás normas de rango constitucional. Sería constitucionalmente ilegítima una ley constitucional que pretendiera subvertirlos. (Guastini, 2001: 210).

Para ser más precisos, dentro de los límites no expresos se pueden advertir dos tipos distintos. Uno de ellos son los límites implícitos. Estos son lo que suelen deducirse del texto constitucional mediante la técnica interpretativa; como la técnica correctora, en su versión extensiva o la técnica sistemática, por mencionar algunas. Los otros límites por distinguir son los límites lógicos. Son límites lógicos, necesarios, no contingentes, porque se asume que derivan del concepto mismo de Constitución y lógicos porque derivan también de la estructura lógica del lenguaje constitucional. Este último punto requiere mayor atención.

De acuerdo a lo que hemos llamado límites lógicos, como resultado de la estructura lógica del lenguaje constitucional, se refiere a la posible existencia de una norma que pueda contener el orden constitucional; es decir, puede haber una norma sobre la reforma. Pero por razones lógicas, el procedimiento de reforma no puede ser aplicado a las mismas normas que lo regulan. Si la norma que regula la reforma pudiera ser revisada o reformada no tendría sentido su existencia. Esa norma es un límite lógico de reforma. Además de lo dicho, los derechos inalienables también se advierten como límites lógicos a la reforma, ya que sería ilegítima una ley que tratara de suprimirlos.

Esta postura de los límites a la reforma, parte de una concepción sustancial de la Constitución, una concepción no sólo jurídica y mecanicista, sino de la consideración

que se hace del texto constitucional como una totalidad coherente y conexas de valores y principios supremos que caracterizan a cualquier Constitución.

Por lo tanto, podemos apreciar como la Constitución es una fuente de derecho que tiene la facultad de producir normas generales y abstractas que forman el conjunto de normas jurídicas, que por otro lado, pueden ser modificadas.

Sin pretender dar un elenco completo de los tipos de reforma, existen tres tipos que considero como los más importantes para entender la reforma. El primer tipo de reforma constitucional es cuando se hace la introducción de una nueva norma; el segundo es la supresión de una norma preexistente y el tercero es el acto de sustitución de una norma preexistente, es decir, la supresión de una norma más antigua combinada con la introducción de una nueva. En ese orden de ideas, toda reforma sugiere una modificación, aunque sea marginal, del orden constitucional existente.

#### **4.2. La reforma constitucional en materia indígena**

Los pueblos indígenas han sido definidos a partir de una diversidad de elementos y características, que nos permite concebirlos de cierta forma. Pero es necesario tener en consideración, que más allá de sus propias particularidades, también son ciudadanos. Y por lo tanto, también son portadores de derechos.

En relación a lo dicho, las características culturales e identitarias que poseen, hacen que sean portadores de derechos propios y a la vez distintos; diferentes a los de los ciudadanos comunes, es decir, no pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas. De acuerdo con David Chacón el derecho indígena se puede entender como “todos los usos y costumbres de todas las comunidades étnicas, o bien, el conjunto de sistemas jurídicos consuetudinarios indígenas que, en lo esencial, no están escritos ni codificados” (Chacón, 2015: 61).

Además de lo dicho, los derechos indígenas deben ser entendidos por la connotación histórica que poseen, y no sólo étnica. Tiene razón Jorge Alberto González cuando afirma: “Los derechos de los pueblos originarios son derechos históricos, es decir, imprescriptibles, no se extinguen por el paso del tiempo ni la subordinación política a la que pueden ser sometidos” (González, 2010: 320).

En este orden de ideas, la ausencia de estos derechos indígenas en un ordenamiento constitucional, provocan una situación de desprotección y vulnerabilidad hacia estos pueblos. Poniendo al indígena en un péndulo que está en continuo movimiento; entre los derechos del pueblo y la comunidad y los derechos de la persona. Riccardo Guastini describe esta situación de vacío:

Existe [...] una vasta parte de la vida social y política que no está regulada, a nivel constitucional, por norma jurídica alguna. En este espacio ‘jurídicamente vacío’—vacío,

claro está, a nivel constitucional—toda conducta esta, por así decirlo, permitida: el legislador, en particular, es libre de disponer en un sentido o de disponer en otro, o de no disponer en nada. (Guastini, 2001: 159).

La ausencia de estos derechos, no sólo provocan un vacío como el que ha sido descrito en líneas más arriba. Esta falta de reconocimiento también ha provocado diversos movimientos de diversa índole, en diferentes Estados con distintos resultados. De acuerdo con Samuel P. Huntington, estos movimientos:

En otros países, adopta la forma—más extrema—de movimientos subnacionales que reclaman reconocimiento político, autonomía o independencia. Entre éstos se incluyen movimientos que representan a los quebequeses, los escoceses, los flamencos, los catalanes, los vascos, los lombardos, los corsos, los kurdos, los kosovares, los bereberes, los chiapanecos [...] (Huntington, 2004: 36).

Los objetivos de autonomía, de reconocimiento político y de autodeterminación, que han motivado movimientos sociales y subnacionales, se pueden considerar dependiendo del contexto, como justos o razonables. Ya que estos objetivos no se pueden concebir como transgresores de los derechos fundamentales, sino todo lo contrario.

En ese sentido, los movimientos que apelan a una identidad y cultura distinta, pueden generar un conflicto mayor si no son verdaderamente atendidos. Ya que el liderazgo de dichos movimientos puede ser en algún momento corrompido o cubierto por un oportunismo político. “[...] este peligro resulta grande cuando esas identidades, definidas de manera puramente defensiva, como las de grupo-victimas, apelan a o aceptan que las defienda un poder autoritario que hace que la lucha contra el Otro el eje y la legitimación de su política y rechaza los principios universalistas del derecho” (Touraine, 1999: 41).

Por lo tanto, los grupos culturalmente distintos, como los pueblos indígenas, también han sido protagonistas de muchos movimientos, buscando la igualdad de derechos que permitan su desarrollo cultural en sociedad. Siguiendo a David Chacón “La diversidad cultural se ha vuelto todo un factor de lucha de los movimientos sociales que buscan la igualdad pero no la homogeneidad; no desean ser ‘idénticos’ sino conservar las diferencias, no de trato sino de cultura” (Chacón, 2015: 63).

Considerando lo dicho, surge una primera interrogante ¿son compatibles los derechos de los pueblos indígenas con los derechos ciudadanos, y más aun con los derechos humanos? Muchos de los argumentos que se esgrimen para la negación de unos derechos indígenas en un orden constitucional, se han situado en la irracionalidad de los derechos indígenas y en la contradicción que los usos y costumbres tienen con los derechos humanos. Pero eso ha resultado una falacia. Para Emilio Gidi estos derechos:

Además de ser compatibles con el concepto de libertades individuales, esos derechos que se reconozcan [...] lo son también con el objetivo de alcanzar una genuina igualdad

para todos en esa sociedad democrática, ya que esa igualdad solamente se logra aceptando como principio general el hecho de que se debe otorgar un trato diferente a quienes son desiguales entre sí, para de este modo eliminar el tratamiento igualitario sin matices, que deviene en injusticias y mitigar así la vulnerabilidad de las culturas minoritarias [...] (Gidi, 2002: 328).

A la luz de lo dicho, podemos deducir que estos derechos, deben ser protegidos, y la diversidad cultural de la que estos pueblos son poseedores, debe ser un patrimonio de cada Estado que merece ser respetado en su expresión y forma de desarrollo. David Chacón hace énfasis en esto:

La gran variedad que de estas identidades existe es casi innumerable, pero debemos estar ciertos que por muchas que sean, no pueden minimizarse ni desdeñarse su importancia. Mientras las expresiones culturales sean legítimas y, sobre todo puedan ser capaces de respetar la dignidad humana de sus miembros, serán culturas cuya valía admita todo esfuerzo de preservación, por ende, todas las culturas, grandes o pequeñas, son importantes para los pueblos y para el resto de la humanidad. (Chacón, 2009: 115).

Para poder lograr esa integración de derechos, la reforma constitucional es la herramienta idónea que le daría la valía que merece a esos derechos. Pero, para ser más precisos, ¿cómo sería la forma de lograr ese reconocimiento? ¿Cuáles deben ser los principios que contenga esa nueva norma? ¿Cómo combinar el reconocimiento de las diferencias con la igualdad de los demás? Para Alain Touraine la respuesta es triple:

En primer lugar, exige el reconocimiento de la diversidad, y por consiguiente el rechazo de toda homogeneización, y de todo desprecio de la diferencia. En segundo lugar, el reconocimiento de las diferencias tiene que ser compatible con las actividades instrumentales independientes de las culturas en que se pone en práctica. Por último, identidad cultural e instrumentalidad deben reconocer en toda sociedad una referencia al Sujeto, vale decir, a unos derechos humanos fundamentales. (Touraine, 1999: 150).

En virtud de lo dicho, una reforma indígena, más allá de hacer un cambio al documento constitucional, determina una nueva forma democrática de gobierno, en la cual se integran derechos de grupos diferentes, pero que también forman parte del *demos*. Para Eleonora Ceccherini “Se trata de combinar conjuntamente el principio de una democracia plural y la existencia de valores compartidos de modo tal que pueda cumplirse aquella función de integración que, [...] debe constituir el fin primario de una Constitución en sentido material. (Ceccherini, 2002: 260).

Considerando lo dicho, una reforma de este tipo advierte una forma de inclusión, no solo formal, sino también material, ya que este nuevo paradigma, se ve plasmado en el texto fundamental. Tiene razón Jorge Alberto González cuando afirma “En este sentido, se puede afirmar que el proceso de concepción de la reforma indígena modifica el paradigma de exclusión constitucional” (González, 2010: 329).

En este orden de ideas, una reforma indígena, genera un nuevo contrato, en el que incluye dentro del pueblo, a un grupo diferente al “ciudadano” pero que reconociendo su diferencia, se le considera también como parte del pueblo.

Por lo tanto esta situación de definición del ciudadano se advierte como necesaria; sugiere una íntima relación entre la democracia y el Estado. Desde una perspectiva contractualista Oswaldo Chacón lo señala: “Resulta muy sencillo afirmar que el *demos* se encuentra constituido por el conjunto de ciudadanos. El problema es que quien define la ciudadanía es el propio Estado. Esto confirma que sin Estado no hay ciudadanía, y sin ciudadanía no puede haber democracia” (Chacón, 2005:225).

Por lo tanto, esta situación de definición del *demos* no debe ser postergada por Estados que poseen un alto nivel de diversidad cultural. En este sentido, Samuel P. Huntington señala lo siguiente: “La decisión sobre quienes constituyen ese pueblo puede ser resultado de una larga tradición, de guerras y conquistas, de un plebiscito o referéndum, de una disposición constitucional o de otras causas, pero es imposible rehuirla” (Huntington, 2004: 39).

### **4.3. Alcances y limitaciones de la reforma**

El 14 de agosto de 2001, se ve materializado en México, el fin de un largo proceso de reforma indígena. Este proceso, culmina con un nuevo paradigma de inclusión constitucional en el que se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas.

Esta reforma cambia de manera positiva la vida política y jurídica de los pueblos indígenas en sociedad, ya que con esta reforma se pretende dar cumplimiento a las demandas sociales que en materia indígena han formado parte de una intensa agenda política nacional en los últimos años. De acuerdo con Jorge Alberto González, esta reforma es

[...] el fundamento constitucional para que la política del Estado en relación con los pueblos indígenas deje de ser una política sexenal que ha considerado a éstos como el objeto de sus políticas, para convertirse en una política de Estado que los considere como sujetos de su propio desarrollo (González, 2010: 312).

Si bien es cierto lo que sostiene Jorge Alberto González, sobre el nuevo fundamento constitucional, cabría cuestionarse si la reforma consiguió recoger en el artículo 2º, la serie de elementos que fueron esgrimidos en las iniciativas presentadas ante el gobierno. Para Miguel Carbonell la respuesta es evidentemente negativa. La reforma “[...] si bien tomó en cuenta muchos de los elementos que se encontraban en las anteriores iniciativas, al parecer dejó insatisfechos a algunos sectores importantes de la población, particularmente en el caso de los principales afectados por el tema: los pueblos y comunidades indígenas” (Carbonell, 2002: 12).



Considerando lo dicho, los Acuerdos de San Andrés Larraínzar, forman parte medular de la iniciativa de la Cocopa. Iniciativa que contiene varios de esos elementos, y que se alega no fue totalmente adoptada en la reforma. Desde luego, si hacemos una lectura superficial de los artículos, la reforma parece ser plenamente coincidente.

Por lo tanto, bajo una mirada crítica, podemos detectar algunos aspectos de estos Acuerdos que no están plasmados en la reforma y que son motivo de descontento para los pueblos indígenas. Araceli Burguete nos señala que esto:

[...] sucede con la presunta penalización a la discriminación, que quedó establecida 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 perseguido de oficio’ (Burguete, 2002: 215).

Ese fragmento de los Acuerdos, señala cómo debía ser atendido ese criterio. En cambio, esta demanda se vio plasmada como una cláusula formal de igualdad en el artículo 1º.

En ese orden de ideas, el artículo segundo tampoco puede estar exento de señalamientos, ya que desde el principio tiene un enunciado no justificado, en el que exhibe desde un inicio lo que se pretende “reconocer” en la reforma. En este sentido, Karla Pérez Portilla hace un primer señalamiento. “De acuerdo con el artículo 2º constitucional [...], la nación mexicana es única e indivisible. Este primer enunciado parece una sentencia, acaso un mandato que no puede ser violado” (Pérez, 2002: 52).

Considerando lo dicho, la mención que hace el artículo segundo, se toma como muy poco adecuada; hacer esa enunciación en un artículo que reconoce derechos, hace dudar de la buena voluntad del poder legislativo.

A la luz de lo dicho, para Miguel Carbonell, el párrafo primero del artículo 2º, motiva un especial razonamiento; considera que el artículo inicia con un tinte poco democrático.

En el párrafo primero del nuevo texto se recoge una afirmación que quizá no tenga un talante del todo democrático, y que más bien contiene algunos ecos propios de las dictaduras que enarbolaban la causa de la unidad nacional como excusa para prolongar su dominio sobre la sociedad y para cometer los peores vilipendios contra la población (Carbonell, 2002: 229.)

Según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo segundo, párrafo primero dice:

La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. (DOF, 14 agosto: 2001).

Para Karla Pérez Portilla, la redacción del párrafo primero, es ineludiblemente criticable. La forma en que se han hecho expresos esos presupuestos es algo que no debe ser aceptable. Especialmente cuando se sostiene que “La Nación es única e indivisible”. Según ella, esta premisa encuentra su contradicción tan sólo a una línea cuando se señala “La nación—la mexicana—tiene una composición pluricultural”. Y argumenta: “Si se acepta, como de hecho se hace, que la voz ‘nación’ es un término sociológico que identifica a un conjunto de personas que tiene una tradición común, un pasado y un proyecto comunes para el futuro, no puede afirmarse que la nación mexicana sea única” (Pérez, 2002: 52).

Por lo tanto, el hecho de que se haya redactado el artículo de esa manera, no sugiere un error de la semántica, sino que encubre el temor a una escisión territorial, de fragmentación nacional, es decir, la creación de diferentes naciones dentro del país.

Para Luis Villoro, esta lectura que ha hecho de la autonomía y de los territorios el gobierno, es totalmente errónea. Los pueblos indígenas al demandar la autonomía y la libre determinación dentro de los Acuerdos, lo que pretenden, es formar parte del pacto social y poder desarrollar su cultura en sus territorios libremente. Por lo tanto, para él “No hay, [...], ninguna posibilidad de que se interprete estos acuerdos y el derecho de autonomía como intento de escisión, de separación del Estado” (Villoro, 2002: 234).

Lo que sostiene Luis Villoro, es verdaderamente evidente. El derecho de autonomía que demandan los pueblos indígenas sólo puede ser ejercido dentro de un poder soberano y no exento de éste. De otro modo no sería la autonomía lo que se pretendiera sino la independencia. De manera brillante Diego Valadés nos explica este poder soberano:

En términos generales la soberanía consiste en el máximo poder originario, incondicional, intransferible e imprescriptible, ejercido por el pueblo para organizar jurídica y políticamente; a su vez, la autonomía es una facultad de regulación libre y temporal cuyo ejercicio institucional, colectivo o individual produce los efectos autorizados por el pueblo (Valadés, 2002: 13).

Por lo tanto, la autonomía que establecieron los pueblos indígenas en los Acuerdos de San Andrés se fundamenta en un reconocimiento claro de unidad nacional, que debe tomar en cuenta el derecho de los pueblos indios a decidir y gobernarse, e intervenir, como el resto de los mexicanos, en las decisiones de los Estados. Es decir, lo que se pretende es formar parte del pacto social como miembros del poder soberano.

En este sentido, no hay razón para no poder reconocer plenamente este derecho, ya que la experiencia latinoamericana demuestra que este derecho no ha derivado en ningún rompimiento nacional. Así lo señala Gilberto López:

[...] veremos cómo las experiencias autonómicas, antes de romper con la unidad nacional, como en el caso de las regiones autónomas, son de naturaleza estrictamente democrática; es decir, no vemos ninguna experiencia en Latinoamérica en donde los movimientos indígenas tengan una tendencia reaccionaria, que estén mirando hacia atrás. Como lo han dicho en varias ocasiones las autoridades indígenas, ellos están mirando hacia el futuro, están mirando hacia la conformación de un Estado-nación distinto al que conocemos pues no es un movimiento conservadorista [...], sino que es un movimiento de afirmación democrática (López, 2002: 119).

En este sentido, para Karla Pérez Portilla, la posibilidad de una escisión no resulta del todo inalcanzable, ya que considera que es un derecho que todo pueblo debe tener, dado que el Estado es una creación de la sociedad, que puede ser modificado. “El Estado, no es un hecho inalterable de la naturaleza, sino una creación humana al servicio de las necesidades humanas. Sin embargo, un derecho plebiscitario a la secesión es radicalmente opuesto a la práctica actual de las democracias así como a la del derecho internacional” (Pérez, 2002: 55).

Así como se han apuntado algunos aspectos negativos de la reforma también se debe tener en consideración cuestiones positivas de la misma, que merecen ser señaladas. Para Emilio Gidi, una de ellas está en una omisión de la Cocopa, que fue subsanada en la reforma:

[...] una omisión en que incurrió la iniciativa de la COCOPA fue subsanada por la reforma del 14 de agosto. En ésta se incorpora que es la conciencia de la identidad indígena el criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas, lo cual proviene del Convenio 169 de la OIT [...] (Gidi, 2002: 335).

Este aspecto de la identidad, agregado en la reforma, es realmente positivo ya que para los pueblos indígenas, la cultura no puede ser entendida sin la identidad, por dicha razón fue motivo de debate antes de la reforma constitucional. Esto, por el grado de indeterminación que podía alcanzar. Veamos el párrafo.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. (DOF, 14 agosto, 2001).

El término “identidad” resulta muy difícil de determinar. Sobre todo si es para hacer reconocimiento de derechos. Como sostiene Samuel P. Huntington “El ‘concepto de identidad’ [...] ‘es tan indispensable como confuso’. Es ‘múltiple, difícil de definir y escapa a muchos de los métodos comunes de medición’.”(Huntington, 2004: 45).

Por dicha indeterminación, incorporar este elemento al texto constitucional vuelve demasiado amplio el ámbito de validez para estos pueblos. Ya que la identidad en

términos jurídicos se vuelve aún más difícil de determinar. De acuerdo con Miguel Carbonell:

El párrafo tercero del artículo 2º intenta aportar un criterio para determinar el ‘ámbito personal de validez’ del resto de disposiciones del mismo precepto. [...] (Pero) Dicha disposición como puede verse, no delimita con precisión el ámbito de validez de los derechos indígenas, y el criterio que ofrece para concretarlo es vago y genérico, por decirlo menos: la conciencia de una identidad. (Carbonell, 2002: 23).

A diferencia de Miguel Carbonell, Luis Villoro sí considera como muy importante incluir este aspecto de la identidad, y de igual modo, se cuestiona cómo la propuesta de la Cocopa pudo tener el desacierto de no incluirlo, siendo éste un elemento fundamental para los pueblos indígenas:

[...] curiosamente desconozco el porqué de la propuesta de la Cocopa, que aunque traduce el Convenio 169 de la OIT la definición de pueblo, omite esta última parte, la conciencia de identidad como criterio fundamental. Creo que es un error de la Cocopa, es una inadvertencia porque en los Acuerdos de San Andrés Larraínzar sí está esta definición y me parece jurídicamente importante. (Villoro, 2002: 237).

En ese sentido, Rosa María Álvarez concuerda con Villoro. Para ella, el tema de la identidad es medular, pero no sólo en términos jurídicos. “La identidad es el elemento fundamental que mantiene unidos a los individuos dentro de cada etnia, ésta da el sentido de pertenencia necesario para reconocerse y ser aceptado como miembro de un grupo que comparte cultura y tradiciones y que dan sentido a la vida, tanto individual como colectivamente” (Álvarez, 2002: 118).

En virtud de lo dicho, esta reforma pretende hacer a los pueblos indígenas sujetos de derecho, no objeto de derecho. Por eso resulta primordial considerar la identidad, ya que nos estamos refiriendo a grupos humanos. Grupos culturalmente distintos; y que es la identidad lo que los hace distintos. “La identidad es el sentimiento de ‘yo’ de un individuo o de un grupo. Es un producto de la autoconciencia de que yo (o nosotros) poseo (o poseemos) cualidades diferenciadas como ente que me distingue de ti (y a nosotros de ellos)” (Huntington, 2004: 45).

Considerando lo dicho, podemos observar que son notables las diferencias entre el nuevo texto constitucional en materia indígena y la iniciativa de la Cocopa, y más aún con los Acuerdos de San Andrés. Algunos elementos fueron omitidos en el camino, primero por la Cocopa y después por la reforma.

Pero para Jorge Alberto González no todas las diferencias son negativas. “El dictamen [...] mejora la iniciativa cuando define (ya que ésta no lo hacía) lo que debe entenderse por comunidades indígenas” (González, 2010: 321). El texto constitucional dice:

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. (DOF, 14 agosto: 2001).

La redacción de varios de los párrafos del artículo segundo en la mayoría de las veces ha sido la adecuada. En algunos otros los contenidos parecen no tan claros y contradictorios. Ejemplo de esto es una parte del párrafo quinto, en donde se menciona:

El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

Mencionar en el párrafo los “criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico” vuelven redundante el tema y complica la interpretación del artículo ya que habla de reconocimiento y no de identificación.

A diferencia de esta postura, Karla Pérez Portilla no opina lo mismo. Considera que la serie de elementos que menciona el párrafo son importantes para hacer un adecuado reconocimiento del sujeto de derecho. Los considera elementos objetivos:

En estricto sentido, esta disposición obliga al reconocimiento minucioso de las diferencias, a través de la lengua, la etnia y el asentamiento físico. La lengua y la etnia, junto con la religión [...] han sido rasgos merecedores de tutela a nivel internacional en diversos instrumentos jurídicos. Se les considera como elementos objetivos [...] que permiten la identificación de la diferencia (Pérez, 2002:57).

Uno de los aciertos de la reforma, fue señalar lo que se entiende por pueblos indígenas. Este acierto fue parte de la propuesta de la Cocopa. La noción de pueblo que recoge la Cocopa, reproduce la definición de pueblo del Convenio 169 de la OIT. En este punto, Luis Villoro se refiere: “Esto me parece un punto muy importante, porque para ser sujeto de derecho de autonomía, se necesita que una comunidad determinada posea justamente sus propias instituciones sociales, culturales, económicas y políticas o parte de ellas” (Villoro, 2002: 236).

La consideración sobre lo que es el pueblo, nos lleva ineludiblemente a un punto que ya hemos mencionado, y que fue sumamente debatido antes y después de la reforma: el de la libre determinación y la autonomía. La razón principal de ese debate, fue lo que se pretendía reconocer como libre determinación y autonomía por parte del gobierno, y lo que para los pueblos indígenas significaba esos conceptos. Una concepción totalmente diferente. David Chacón describe de manera brillante el contexto:

[...] el contexto que nos enmarcara, nos permite vislumbrar que existe una autonomía pensada por los indígenas para sí y una autonomía proyectada por el gobierno [...] La primera de ellas es la que ha expuesto como la autonomía deseable y en su caso, la que se ha plasmado en los Acuerdos de San Andrés; la otra autonomía, se ha establecido con poca legitimidad—aunque con legalidad—en el artículo segundo de la constitución, que, como se mencionaba, fue aprobada en el año 2001.(Chacón, 2009: 303).

En relación a lo dicho, el derecho de libre determinación es un aspecto que no se puede dejar pasar por alto. Este derecho es parte medular de los pueblos indígenas y desde luego forma parte importante del “espíritu” de la reforma. Para Jorge Alberto González la importancia se debe destacar:

El derecho a la libre determinación es la matriz de prerrogativas reconocidas a los pueblos indígenas. La libre determinación es a los pueblos indígenas lo que la libertad es a los individuos: su razón de ser y estar sobre la Tierra. En otras palabras, el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas es la facultad de decidir libremente su desarrollo social, económico, político, cultural y espiritual (González, 2010: 306).

Para los pueblos indígenas, los párrafos del apartado A, del artículo segundo, que desarrollan la libre determinación y la autonomía, son dignos de crítica. Ya que la autonomía que en esos párrafos se establece, no cumple con las expectativas y las demandas de los Acuerdos. Este es uno de ellos.

II Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

Para David Chacón, este párrafo es un postulado totalmente engañoso. Enumera una serie de disposiciones que al final se sujetan a la validación del Estado. Reduciendo la autonomía de los pueblos.

Lo que a simple vista parece una serie de garantías cuando los indígenas sean parte de un juicio, por ejemplo tener intérpretes y defensores en la misma lengua, o tomar en cuenta sus usos y costumbres, en realidad no hace sino volver a subordinar y hasta impedir que exista la jurisdicción de los mismos pueblos indios. (Chacón, 2009: 304).

En este orden de ideas, Jorge Alberto González se suma, al señalar en la redacción del párrafo, otra deficiencia. Ya que para él, al reconocerles a los pueblos la libre determinación y autonomía, no debería ser necesaria la validez de sus acciones por parte del Estado. En breves líneas lo explica:

[...] resulta poco afortunada la utilización de la palabra *validación* de los sistemas normativos indígenas que harán los tribunales ‘correspondientes’, ya que al reconocer los sistemas normativos indígenas en la Constitución se está considerando que las normas indígenas forman parte del orden jurídico del Estado, del derecho del Estado, y en consecuencia son válidas por sí mismas. (González, 2010: 399).

Por otro lado, para Miguel Carbonell, la fracción II del apartado A podría resultar demasiado flexible, ya que otorga un considerable grado de discreción para las entidades y la creación de sus legislaciones. En especial cuando se mencionan los principios generales. “Bajo este marco—respetando los ‘principios generales’ y las

bases del artículo segundo—la legislación local podría desarrollar tan ampliamente como lo considere oportuno los derechos y prerrogativas en favor de las comunidades indígenas” (Carbonell, 2002: 13).

En relación a lo dicho, se puede apreciar que son demasiadas las cuestiones que se dejan al criterio de los gobiernos locales. Una situación que realmente nos hace cuestionar hasta qué grado tiene autonomía los pueblos y comunidades indígenas. Y que pone en duda el reconocimiento que pueden tener estos pueblos en la práctica. Tiene razón Emilio Gidi cuando señala que:

Son notables varias cuestiones: parecen demasiados los temas que se dejan al criterio del legislador local, sin que se plasmen ciertos lineamientos que aseguren un mínimo de homogeneidad en su tratamiento, los cuales, al encontrarse incorporados en el texto fundamental asumen el carácter de disposiciones derivadas del texto fundamental (Gidi, 2002: 337).

Considerando lo dicho, y desde otra perspectiva, el nivel de discreción o de facultad que se otorga a los Estados no resulta del todo negativo. Las acciones que pueden realizar los gobiernos locales en materias como organización política; acceso a la justicia; procuración e impartición de justicia e imposición de penas, pueden mejorar el desarrollo de los pueblos. Así lo considera Isidro Olvera, teniendo en cuenta los citados elementos:

[...] a partir de la descripción de materias, las legislaturas locales pueden avanzar, conforme a principios establecidos en la Constitución política federal, en el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas en los ordenamientos estatales, atendiendo a las características, con lo cual se podrán sentar las bases para el establecimiento de la nueva relación Estado-sociedad pueblos indígenas (Olvera, 2002: 179).

Para David Chacón, el contenido del apartado A, además de mencionar la libre determinación y la autonomía, ha creado una nueva fuente de derecho. Dado el contenido de las fracciones I y II, lo que se ha venido a formar es un pluralismo o mestizaje jurídico. Él así lo define: “Del pluralismo cultural y de la aspiración del nuevo Estado plural, surge el llamado pluralismo jurídico, del que hay que entender como ‘el fenómeno de la coexistencia de normas que reclaman obediencia en un mismo territorio y que pertenecen a sistemas normativos distintos” (Chacón, 2015: 64).

Esta situación del mestizaje jurídico ha sido generada por el hecho de que los pueblos indígenas se han vuelto sujetos de derecho; el derecho consuetudinario, que de su cultura forma parte, ha sido incorporado por la reforma, en el derecho positivo. A pasado a ser una parcela del derecho.

Pero, en torno a esto, gravitan algunas interrogantes. Una de ellas, por ejemplo, es la de ¿qué normas son las que se aplicarían al interior del pueblo? De acuerdo con José Roldan

Parece que serían de dos tipos; unas que le serían dadas al pueblo por la regulación estatal que al respecto se establezca, sea constitucional (tanto nacional como estatal), como legal (federal, estatal, municipal); otras, las que en el ámbito de su libre determinación se dé el pueblo y que aplicaría directamente a sus miembros y crearía situaciones jurídicas reconocidas por el orden jurídico. (Roldan, 2002: 258).

Por lo tanto, este podría ser un modelo de aplicación de las normas. Que nos llevaría a asumir que sí se puede dar un modelo de mestizaje jurídico entre el derecho indígena y el derecho nacional. Aunque cabe señalar, que una condición que debe ser prevaleciente, entre estos dos modelos, como menciona la reforma, es el respeto a los derechos humanos. David Chacón hace énfasis en esto:

Debe quedar claro, a propósito de una verdadera coexistencia entre sistemas normativos, que en términos de superioridad, la costumbre y los usos no se aplicarían en dos circunstancias, cuando contraigan la Constitución y cuando se violen derechos humanos, ya sean establecidos en la misma Carta Magna federal o local, o bien, inscritos en algún instrumento internacional firmado y ratificado. (Chacón, 2015: 66).

A la luz de lo dicho, podemos asumir que más allá de las facultades que tengan los Estados en relación a los pueblos, y de las atribuciones que puedan tener los pueblos, la positivización que se ha hecho del derecho consuetudinario por medio de la reforma, le da a éstos una jerarquía dentro del derecho nacional y una autonomía. La transfronterización de los dos modelos es la esencia de este pluralismo jurídico. Así se refiere a este punto José Roldan:

La transfronterización del derecho indígena a sujetos no componentes del pueblos es, quiérase o no, una manifestación de mestizaje jurídico. La normatividad indígena convertida en derecho positivo recibe las creaciones occidentales de supremacía constitucional, principio de legalidad, derechos fundamentales, control constitucional; el derecho 'occidental' recibe a un orden consuetudinario y le asigna un espacio en un sistema de fuentes. La unidad de lo diverso como resultado final del llamado pluralismo jurídico no sería más que un camino para el neomestizaje aludido (Roldan, 2002: 259).

Considerando lo dicho, podemos decir, que las disposiciones contenidas en algunas fracciones del apartado A, son coherentes con el derecho de libre determinación y autonomía. Pero es en el ámbito jurisdiccional donde se aprecia una limitante a esta facultad. Es decir, por lo que respecta al reconocimiento jurisdiccional con base en un sistema consuetudinario, siempre se encuentra sometido al marco constitucional, restringiendo el marco de acción indígena. Para David Chacón "El problema no es precisamente si una jurisdicción étnica se acople al marco constitucional, sino que deja a criterio estatal cuando se validarían las decisiones jurídicas de los indígenas. Este es por supuesto una limitación muy severa a la autonomía étnica [...]" (Chacón, 2009: 303).

Al ser la autonomía un derecho tan importante para los pueblos indígenas, se ve comprometida de manera implícita en varios párrafos de los dos apartados. En ese



tenor se encuentra la fracción VI del primer apartado. Esta fracción no se advierte como congruente con las demás normas que se pueden aplicar al ámbito de los pueblos, ya que entra en contradicción con el principio de la autodeterminación y autonomía. El párrafo dice:

Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley (DOF, 14 agosto: 2001).

Uno de los asuntos más reclamados por el movimiento indígena fue el reconocimiento del derecho al territorio, y al manejo, conservación y aprovechamiento de sus tierras y recursos. De ahí la razón del descontento.

El reclamo de los pueblos indígenas en relación a este párrafo, es motivado por el limitado control que pueden hacer de sus riquezas y recursos naturales. En la redacción del párrafo se nota la constante limitación que tiene la reforma en este aspecto, al remitir a estos pueblos, a la Constitución y a las leyes en la materia, para poder hacer uso de esos territorios.

Para los pueblos indígenas, sus espacios y territorios son fuente de identidad y parte de su ser. Más que los territorios pertenezcan a ellos, son éstos los que forman parte de aquéllos. Muchos pueblos, por ejemplo, desarrollan rituales que tienen que ver con los montes que se consideran como sagrados; pero esto mucha gente no lo entiende.

Para Francisco López, esa redacción del texto puede ser resultado de la falta de conocimiento de lo que estos territorios significan para los pueblos, situación que causa confusión entre la gente que es ajena a estos pueblos.

La confusión surge por identificar al territorio como una extensión de tierra mucho más grande que la detentada por un grupo humano como propiedad, cuando realmente es el espacio donde ese grupo humano puede libremente practicar y desarrollar su cultura sin que nadie pueda interferir ni prohibírsele [...] (López, 2002: 125).

En este sentido, se puede esgrimir que la razón para reconocer los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios, es que al hacerlo, se les ubicaría dentro del derecho público. Situación que resultaría sumamente favorable ya que en caso de violación del mismo, no tendrían que recurrir a otros órganos estatales para hacerlos respetar. Es decir, tendrían reconocimiento legal como sujetos de derecho público.

No obstante, es a unas líneas del citado párrafo donde se encuentra un importante límite a este derecho. En la sección VII del mismo apartado se plasmó el reconocimiento que se hizo de las comunidades como entidades de interés público, y no de derecho público como se esperaba. Este es el texto:

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público. (DOF, 14 agosto: 2001).

Este ha sido por mucho, el párrafo que más críticas ha recibido. El haber considerado en la reforma, a las comunidades como entidades de interés público, les privo de un fuerte contenido en su derecho a la autonomía. Así lo refiere David Chacón “[...] lo que no se planteó—y que ha sido una fuerte demanda del movimiento indígena—es que los pueblos y comunidades indígenas para ser verdaderamente autónomos, requieren de reconocimiento legal como sujetos de derecho y no como entidades de interés público”. (Chacón, 2009: 304).

En relación a lo dicho, cabría cuestionarnos ¿qué implica ser entidades de interés público? De manera muy simple se puede responder que los indígenas deben seguir siendo considerados como objetos tutelados por el Estado. Es decir, constitucionalmente las entidades de interés público no son autoridades, como los partidos políticos. David Chacón hace énfasis en esto. “Al respecto, es necesarios hacer una diferencia, puesto que el interés público no reconoce la calidad de sujeto con capacidades facultativas de ley, sino más que un sujeto, un objeto de la ley, que debe ser atendido independientemente de sus necesidades bajo la perspectiva de la autoridad estatal” (Chacón, 2009: 3049).

Por lo tanto, podemos apreciar que no existió una verdadera voluntad de reconocer la autonomía a los pueblos indios. Ya que además de estar plasmado, de manera literal, el carácter de “entidades de interés público”, se hizo lo posible para que no se entendiera lo contrario en otras disposiciones del artículo. Esta afirmación se puede argumentar cuando en la reforma se omitió la recomendación de remunicipalizar los Estados. Situación que quita la posibilidad de reconocer a los pueblos y comunidades como partes del poder político estatal, como entidades de “derecho público”.

Esta situación pone en tela de juicio la buena fe de la reforma. Ya que al reducir a los pueblos y comunidades indígenas a entidades de interés público delimita su papel dentro del Estado. Así lo considera Alberto González “El espíritu que anima la reforma es el de considerar a los pueblos indígenas como órganos del Estado, es decir, el de poner fin a su exclusión política. La reforma aprobada contradice este espíritu [...] (González, 2010, 334).

Considerando lo dicho, son evidentes las deficiencias que contiene este apartado. Para Emilio Gidi una de ellas es la gran atribución que tienen las entidades para hacer el reconocimiento de estas comunidades indígenas. Situación que va en detrimento de lo que con anterioridad define el párrafo cuarto:

En el cuarto párrafo del [...] artículo 2º constitucional se acepta un concepto de comunidad que parece acertado. Sin embargo, ese posible acierto conceptual se ve afectado cuando en la fracción VII del mismo artículo se indica que serán las constituciones y leyes de las entidades federativas las que consagren las normas ‘para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público’, lo cual por una parte vuelve a hacer depender de una decisión ajena el alcanzar o no ese carácter [...] (Gidi, 2002: 336).

En el apartado B, del mismo artículo, podemos apreciar que se enuncian una serie de medidas de carácter positivo. Medidas que deben ser llevadas a cabo por los distintos niveles de gobierno, para promover la igualdad y las oportunidades. Pero la forma en que fueron enunciados estos párrafos hace dudar si realmente se trata de reconocimiento de derechos de los pueblos o sólo de derechos sociales. De acuerdo con Riccardo Guastini “Las disposiciones constitucionales que confieren derechos sociales expresan normas programáticas o teleológicas dirigidas al legislador, es decir, normas que ordenan—o mejor ‘reconocen recomiendan’—al legislador que realice un cierto programa de reforma económico-social o de perseguir determinados objetivos”. (Guastini, 2001: 224).

A diferencia del apartado A, el apartado B del artículo 2º contiene una serie de obligaciones de innegable pertinencia. Son acciones que el gobierno debe tomar a la brevedad para recompensar el rezago social de estos pueblos. La mayor crítica que se le podría atribuir al presente apartado es la excesiva retórica constitucional. En ese sentido, tiene razón Miguel Carbonell cuando señala:

Hay algunas fracciones del apartado B que parecen extraídas de un Plan Nacional de Desarrollo, de un plan de políticas públicas o incluso de un informe de gobierno. ¿No estamos banalizando con ello la normatividad constitucional? ¿No estamos estirando demasiado la capacidad retórica—ampliamente probada por décadas de reformas constitucionales demagógicas—de la Constitución? (Carbonell, 2002: 29).

La respuesta para lo que Miguel Carbonell plantea, es sí. Y esa situación no dará fe constitucional que soporte la inflada retórica del apartado B del artículo 2º constitucional.

## Conclusiones

La reforma constitucional del 2001 sobre materia indígena en México consistió básicamente en retomar algunas demandas que habían sido manifestadas por los pueblos y comunidades indígenas, a efecto de su reconocimiento como parte de la Nación mexicana, pero no más. Así, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se adicionaron un segundo y tercer párrafos al artículo 1; se reformaron en su integridad el artículo 2; y se derogó el párrafo primero del artículo 4; también se adicionan un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115.

Si bien las demandas que habían sido ignoradas desde la época de la colonia, y que fueron esgrimidas por primera vez con mayor vigor en el año de 1994 por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, no fueron atendidas con plenitud, se reformó la Constitución con ánimo de mantener actualizado el reclamo de una Nación pluricultural y, sin embargo, con graves rezagos sociales y económicos. Fue en ese momento y hasta la reforma constitucional de 2001 cuando se dio un verdadero interés y seguimiento a los argumentos que habían esgrimido los pueblos indígenas para el reconocimiento de sus derechos.

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el gobierno federal tuvieron encuentros de diálogo que derivaron en acuerdos; estos acuerdos se vieron posteriormente materializados en un documento. Ese documento fue los Acuerdos de San Andrés Larraínzar firmados en el año de 1996. Los Acuerdos de San Andrés contenían la serie de demandas que exigían los pueblos y comunidades indígenas, como son reconocer a los pueblos indígenas a nivel constitucional; ampliar la representación y participación política; garantizar el acceso a la justicia; garantizar la satisfacción de necesidades básicas.

La Comisión para la Concordia y Pacificación realizó una iniciativa que retomaba esos Acuerdos pero la reforma no la tomó totalmente en consideración. La reforma limitó la posibilidad de representación de los pueblos al limitar la remunicipalización; se restringió la libre determinación y la autonomía, al omitir el carácter de entidades de derecho público. Situación que afectaba el uso de sus territorios y sus sistemas de justicia.

Por lo tanto, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional consideró que la reforma no satisfizo las expectativas que se habían planteado en los Acuerdos que tuvieron con el gobierno.

El comportamiento de los legisladores frente a las demandas de los pueblos y comunidades indígenas fue poco democrático. No se les reconocieron los derechos, sino que se les otorgaron algunos. Si se les hubieran reconocido sus derechos, el derecho a la autonomía no estaría plasmado de manera limitada como lo está en el

artículo segundo. Es decir, el derecho a la autonomía que se plasmó en el texto constitucional limitó la autonomía de los pueblos indígenas.

Los legisladores consideraron pertinente no otorgar una autonomía plena a estos pueblos, ya que para ellos esto podría derivar en separación del territorio; la escisión fue el resultado al que se tenía que evitar llegar. Mantener la unidad nacional se consideró como la razón principal.

Los pueblos indígenas demandaban una autonomía que consistía en hacer un uso libre de sus territorios y recursos naturales para el desarrollo de su cultura, ya que en muchos pueblos algunos lugares se consideran como sagrados. También hacer una remunicipalización para poder tener ayuntamientos indígenas y así contar con presupuesto para sus pueblos y comunidades, porque sus condiciones son marginales en aspectos como vivienda o educación. La autonomía que demandaban también consideraba los usos de sus sistemas de justicia y de su derecho consuetudinario, así como la elección de sus propias autoridades.

La autonomía para los pueblos y comunidades indígenas envolvía ser entidades de derecho público y no de interés público, para, en el caso de ser vulnerados, no tener que recurrir a una autoridad para poder hacer respetar la integridad de su cultura y modo de vida.

Por lo tanto, la reforma constitucional de 2001 atendió de manera parcial la autonomía, que había formado parte central de los reclamos de los pueblos y comunidades indígenas por varios años. Manteniendo así la continuidad de la identidad y cultura indígena, pero no la de los pueblos y comunidades indígenas.

Derivado de lo anterior, cabría cuestionarse lo siguiente: 1) ¿cuál puede ser el avance reflejado en las leyes secundarias? 2) ¿Puede la aplicación de los tratados internacionales ser aplicable en lugar de las Constituciones locales? Me parece importante no soslayar estas cuestiones a la hora de abordar la cuestión indígena y, específicamente, la cuestión de la autonomía de los pueblos-comunidades indígenas como garantía histórica para la salvaguarda de sus derechos y, por tanto, de sus formas de vida y sus instituciones.

## Anexo

Contenido de los artículos constitucionales reformados por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de agosto de 2001. Se cita tal cual:

### DECRETO

[...]

*Artículo único.- Se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1; se reforma en su integridad el artículo 2 y se deroga el párrafo primero del artículo 4; se adicionan: un sexto párrafo al artículo 18, un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como cuatro Transitorios, para quedar como sigue:*

#### Artículo 1

*En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.*

*Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.*

*Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.*

#### Artículo 2

*La Nación Mexicana es única e indivisible.*

*La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.*

*La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.*

*Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.*

*El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.*

*A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:*

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.*
- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.*
- III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.*
- IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.*
- V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.*
- VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.*
- VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.  
Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.*
- VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo*

*tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.*

*Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.*

*B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:*

- I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.*
- II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.*
- III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.*
- IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.*
- V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.*
- VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades*



*indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.*

*VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.*

*VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.*

*IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.*

*Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.*

*Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.*

*Artículo 4*

*(Se deroga el párrafo primero)*

*Artículo 18*

*Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.*

*Artículo 115*

*Fracción III*

*Último párrafo*

*Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.*

### **Artículos transitorios**

*Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

*Artículo segundo. Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.*

*Artículo tercero. Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.*

*Artículo cuarto. El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y del cuerpo normativo del presente decreto, se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades.*

*[...]*

# Fuentes consultadas

## Textos en libros y revistas

- Arendt, Hannah (2013), "La decadencia del Estado-Nación y el final de los derechos del hombre" en *Los orígenes del totalitarismo*, Alianza, Madrid, pp. 385-427.
- Carbonell, Miguel (2012), *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, Porrúa, México, pp. 254.
- Carbonell, Miguel (coord.) (2002) *Derechos fundamentales y el Estado*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Carbonell, Miguel (comp.) (2000), *Derechos sociales y de las minorías*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Carbonell, Miguel (2015), *El ABC de los derechos humanos y del control de convencionalidad*, Porrúa-UNAM, México.
- Carbonell, Miguel (2007), *Igualdad y libertad. Propuestas de renovación constitucional*, CNDH-UNAM, México.
- Carbonell, Miguel (2009), *La igualdad insuficiente: propuestas de reforma constitucional en materia de no discriminación*, UNAM-CNDH, México.
- Carbonell, Miguel (2004), *Los derechos fundamentales en México*, UNAM-CNDH, México.
- Carbonell, Miguel y Pérez (coord.) (2002), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Castells, Manuel (2001), "La otra cara de la Tierra: movimientos sociales contra el nuevo orden global" en *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Vol. II, Siglo XXI, México, pp. 91-132.
- Chacón, David (2015) "Contribuciones a la proyección y fundamentación del concepto: derechos consuetudinario indígena" en *Alegatos* 89, UAM Azcapotzalco, México, enero, 53-70.
- Chacón, Oswaldo (2005), *Teoría de los derechos de los pueblos indígenas*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Dalla Via, Alberto (2006), *Teoría política y constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, pp. 239.
- De la Torre, Martínez Carlos (2006), *Derecho a la no discriminación*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Ferrer, Eduardo, et al, (coord.) (2013), *Derechos humanos en la constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- García Martínez, Bernardo (2015), "La época colonial hasta 1760" en *Nueva historia mínima de México*, El Colegio de México, México, pp. 58-112.
- Gimate Welsh, Adrián (2010), *Representación y deliberación en la LVIII Legislatura. A propósito de la Ley de derechos y cultura indígena*, Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana, Senado de la Republica, México.
- González Casanova, Pablo (1975), "La estructura social y política" en *La Democracia en México*, Era, México, pp. 85-144.
- González, Jorge Alberto (coord..) (2002), *Constitución y derechos indígenas*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- González, Jorge Alberto (2010), *El estado, los indígenas y el derecho*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Guastini, Riccardo (2001), *Estudios de teoría constitucional*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Guastini, Riccardo (2014), "Problemas de interpretación" en *Estudios sobre interpretación jurídica*, Porrúa-UNAM, México, pp.57-69.
- Huntington, Samuel P. (2004), *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, Paidós, España, pp. 488.

- Monsiváis, Carlos y Elena Poniatowska (2003) *EZLN. Documentos y Comunicados*. Vol. I, Era, México, pp. 336.
- Monsiváis, Carlos (1998) *EZLN. Documentos y Comunicados*. Vol. III, Era, México, pp. 472.
- Patiño, Javier (2014) *Constitucionalismo y reforma constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, pp. 257.
- Roldán Xopa, José, (2006), "Constitución y sujetos indígenas" en *El pueblos y las comunidades indígenas como sujetos de derechos. Desarrollo indígena. Reflexiones y propuestas*. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México, pp. 7-25.
- Semo, Enrique (1981) (coord.) "Conquista y colonia" en *México un pueblo en la historia*, UAP-Nueva Imagen, México, pp.167-309.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, (2012), *Compilación de instrumentos internacionales sobre la protección de la persona aplicable en México*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Tomo II, México.
- Tapia, Sergio "Derechos humanos y pluralismo. Una crítica a la universalidad objetiva" en *Alegatos* 89, UAM Azcapotzalco, México, enero 2015, p. 93-110.
- Touraine, Alain (1999), *¿Podremos vivir juntos?*, FCE, Brasil.
- Viola, Francesco (2006), *La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Volpi, Jorge (2011) *La guerra y las palabras. Una historia intelectual de 1994*, ERA, México, pp. 443.

## **Periódicos y Diarios Oficiales**

*Diario Oficial de la Federación* publicado 14 de agosto de 2001.

*Diario Oficial de la Federación* publicado 28 de enero de 1992

## **Leyes, jurisprudencia, sentencias judiciales**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.