

**COMENTARIOS  
LEGISLATIVOS**

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA INDÍGENA

Jorge Alberto GONZÁLEZ GALVÁN\*

Siempre he sido alérgico al maniqueísmo... lo contrario a una verdad profunda no es un error, es otra verdad profunda. Soy sensible a las diversas verdades, donde incluyo la de mi adversario.

Edgar MORIN<sup>1</sup>

El reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas ha sido un proceso que enfrenta dos visiones del México contemporáneo: la que considera que somos un país mestizo, es decir, monocultural; y la que considera que somos una sociedad pluricultural. La primera está basada en un proyecto de nación que negaba implícitamente la diversidad cultural, y la segunda se funda en la constatación histórica de la heterogeneidad cultural.

Estas dos visiones se reflejan en la reforma constitucional en materia indígena publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001.<sup>2</sup> Veamos algunos aspectos de esta coexistencia de proyectos de país.

### I. LA DISCRIMINACIÓN

Con base en el primer párrafo del apartado “B” del artículo dos, el Estado se obliga a establecer las instituciones y políticas para “eliminar

\* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM: jagg@servidor.unam.mx.

<sup>1</sup> Morin, Edgar, *Itinérance*, p. 84.

<sup>2</sup> “Decreto por el que aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, México, D. F., 14 de agosto de 2001, pp. 2-4. Puede consultarse en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).

cualquier práctica discriminatoria” hacia los indígenas. Esta obligación queda reforzada con la declaración de la prohibición a “toda discriminación motivada por origen étnico... o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.<sup>3</sup>

El reconocimiento constitucional de las diferencias culturales actualiza el principio de igualdad ante la ley de las personas. La aspiración de eliminar los privilegios y neutralizar la aplicación de la ley, considerando a todos como iguales, produjo que los que son diferentes culturalmente a los valores y procedimientos del derecho dominante vivieran ignorados y en condición de desventaja ante las instituciones públicas.

Al obligarse el Estado a combatir toda forma de discriminación, en particular respecto de los indígenas, se coloca en una situación inédita: niega la homogeneidad cultural. Desde esta perspectiva, el Estado es promotor y garante de la pluriculturalidad del país, por lo que la aplicación de la ley ya no será neutral, ciega, sino que para que la igualdad se logre se tendrán que tomar en cuenta las características culturales de los indígenas en las relaciones jurídicas, sociales y políticas.

## II. EL ESTADO PLURICULTURAL

Con base en lo anterior se podría afirmar que el Estado es la sociedad culturalmente organizada, con lo cual la reforma indígena aporta elementos para la construcción de una organización política, social y jurídica pluricultural. Esta visión es confirmada en la primera frase del párrafo segundo del artículo dos, cuando establece que “La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”. Postura ampliada en el último párrafo del apartado “A” del mismo artículo cuando señala que serán reconocidos los derechos culturales de “toda comunidad equiparable” a la de los indígenas, es decir, la de los extranjeros establecidos de manera permanente en el país: menonitas, chinos, italianos, israelitas...

Sin embargo, la visión monocultural se mostró en el Senado, para advertir que “La Nación Mexicana es única e indivisible”.<sup>4</sup> Algo que

<sup>3</sup> Artículo 1o., párrafo tercero.

<sup>4</sup> Artículo 2o., primer párrafo.

era totalmente innecesario, ya que el espíritu de la reforma no pretendía la desunión ni la división del Estado, sino incluir en su unidad e indivisibilidad los derechos de los pueblos indígenas.

### III. LOS SUJETOS DE LOS DERECHOS

Los derechos humanos tradicionales consideran a la persona en lo individual como único y absoluto sujeto de derechos. El reconocimiento de los derechos sociales rompió con esta tradición y la actualizó al considerar como sujetos de derechos a personas colectivas, a grupos humanos, en este caso a los sindicatos y ejidos (Constitución mexicana de 1917). El reconocimiento que hace ahora la reforma a los pueblos indígenas como sujetos de derechos reactualiza dicha tradición al considerar sus características culturales y su situación de desigualdad.

Se definen a los pueblos indígenas como “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 (artículo dos, párrafo segundo)”. Elementos de definición tomados del Convenio 169 sobre derechos de los pueblos indígenas de la Organización Internacional del Trabajo.<sup>5</sup> El Senado con acierto incorpora el principio de autoidentificación que no constaba en la iniciativa original: “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”.<sup>6</sup> Principio que está tomado también del Convenio 169.

El Senado tiene otro acierto al incorporar elementos de definición de las comunidades 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.<sup>7</sup> En el párrafo quinto se agregan dos elementos a tomar en cuenta en la identi-

<sup>5</sup> Aprobación en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de agosto de 1990, y su ratificación y promulgación en el de 24 de enero de 1991.

<sup>6</sup> *Ibidem*, párrafo tercero.

<sup>7</sup> *Ibidem*, párrafo cuarto.

ficación de las comunidades indígenas: “Criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico”.

La identificación de los pueblos y comunidades indígenas lo harán los estados de la Federación.<sup>8</sup>

#### IV. LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El derecho matriz de un pueblo es su derecho a la libre determinación. La autonomía es a los pueblos lo que la libertad es a los individuos: su razón de ser y estar sobre la Tierra. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas está reconocido por el Estado.<sup>9</sup> Con esto se refuerzan las bases del Estado pluricultural. Los pilares que lo sostienen están reconocidos con los siguientes derechos autonómicos: el derecho al autogobierno, el derecho al derecho y el derecho al territorio.<sup>10</sup>

##### 1. *El derecho al autogobierno*

Los pueblos y comunidades indígenas tienen reconocido y garantizado por la Constitución su derecho a decidir sus formas de gobierno, de elección de sus autoridades y de ejercicio gubernamental.<sup>11</sup> Estas formas tendrán que ser concretizadas atendiendo las condiciones históricas y geográficas de cada entidad federativa, ya que sus Constituciones y leyes “establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad”.<sup>12</sup>

En este contexto, el Senado añadió una incongruencia al considerar que las entidades federativas tienen que establecer el reconocimiento de las comunidades indígenas como “entidades de interés público”.<sup>13</sup> La reforma se ha hecho para incluir a los pueblos indígenas como órganos políticos del Estado mexicano, como autoridades, es decir, como *enti-*

8 *Ibidem*, párrafo quinto.

9 Artículo 2o., párrafo quinto.

10 Artículo 2o., apartado “A”.

11 Fracciones I y III.

12 Último párrafo.

13 *Idem*.

*dades de derecho público* (como lo establecía la iniciativa del Ejecutivo federal). La visión monocultural volvió a mostrarse al pretender que sigan siendo considerados como objetos bajo tutela del Estado y no como actores políticos autónomos.

## 2. *El derecho al derecho*

Los pueblos y comunidades indígenas tienen reconocidos y garantizados su derecho a concebir, aprobar y aplicar sus propios sistemas normativos.<sup>14</sup> La condición negociada para aceptar lo anterior fue que el derecho indígena debe respetar los derechos humanos establecidos, en particular los de las mujeres indígenas.<sup>15</sup> Las resoluciones serán *validadas* por los tribunales del Estado. Esto deberá entenderse como la posibilidad que tiene el afectado por la resolución de acudir a una instancia que la revise. Esta instancia judicial del Estado deberá integrarse con personal que conozca el idioma y la cultura indígenas (como ya existe en Quintana Roo: *Ley de Justicia Indígena*).<sup>16</sup>

## 3. *El derecho al territorio*

Desde el punto de vista político, el territorio indígena se encuentra reconocido pero está sujeto a que los estados le concedan su categoría política en su interior: municipio, comunidad u otros. Por ejemplo, ya la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, de 19 de junio de 1998, establece que “La autonomía de los pueblos y comunidades indígenas se ejercerá a nivel del municipio, de las agencias municipales, agencias de policía o de las asociaciones integradas por varios municipios entre sí, comunidades en sí o comunidades y municipios”.

La reforma establece, desde el punto de vista de los recursos naturales existentes en los territorios indígenas, que podrán tener acceso al usufructo de ellos de manera preferente, salvo las áreas estratégicas (petróleo, energía eléctrica).

14 Fracciones I y II.

15 *Idem*.

16 *Periódico Oficial* de 14 de agosto de 1997.

## V. LA POLÍTICA INDIGENISTA

El apartado “B” del artículo dos establece las bases de una política indigenista de participación de los pueblos indígenas. Cualquier política que el Estado pretenda llevar a cabo no podrá ser concebida, aprobada o aplicada sin la participación efectiva de los indígenas. Con esto, el indigenismo de integración impuesta deja de existir.

El Estado se obliga a establecer nuevas políticas e instituciones que se encarguen de promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y elevar sus condiciones de vida. Para ello, se impulsará el desarrollo regional, la educación bilingüe e intercultural, el acceso efectivo a los servicios de salud, el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de viviendas, la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, la adquisición de medios de comunicación, las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades, la protección de los migrantes indígenas (en el país como en el extranjero).

Para el cumplimiento de estas obligaciones, la reforma obliga a los congresos federal y estatales para que en sus presupuestos de egresos establezcan las partidas presupuestales correspondientes. El presupuesto de egresos federal del presente año estableció una partida de 15 mil millones de pesos para tal efecto.

## VI. CIERRE Y APERTURA

En todo proceso legislativo se decantan tres niveles de análisis: la discusión, la aprobación y la aplicación. En el nivel de discusión relacionado con la reforma indígena se puede afirmar que se enfrentaron las dos visiones de país: la monocultural y la pluricultural. De los encuentros y desencuentros entre ambas surgió la iniciativa de reforma constitucional como producto de un fenómeno inédito históricamente y en consecuencia con aciertos y aspectos a enmendar. Esto último se esperaba que hiciera el Congreso de la Unión en el nivel de aprobación de la reforma. La Comisión de Concordia y Pacificación debió haber sido el puente activo entre el nivel de discusión y el de aprobación para cabildear ante los grupos parlamentarios una aprobación de la reforma

que no alterara el espíritu de la misma, es decir, la inclusión respetuosa y digna de los pueblos indígenas en la Constitución. No fue el caso, y el Senado en lugar de sólo mejorar la reforma, oscureció su actuación con algunos agregados innecesarios, ambiguos y algunas omisiones.

Las mejoras del Senado fueron: incluir el principio de autoidentificación de los pueblos indígenas y los elementos de definición de las comunidades indígenas; aclarar que el acceso a los recursos naturales no incluirían las áreas estratégicas; sistematizar las bases de una política indigenista de participación con los pueblos indígenas y la obligación constitucional de que los presupuestos de egresos federal y estatales establezcan partidas especiales para el cumplimiento de dicha política.

Reconocer que somos una sociedad pluricultural y añadir que “La Nación Mexicana es única e indivisible” es innecesario, ya que las demandas indígenas se plantean al interior del Estado: no pretenden desunir ni dividir. Reconocer el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y añadir que serán reconocidas como “entidades de interés público”, es ambiguo, ya que los derechos autonómicos categorizan a los pueblos y comunidades indígenas como autoridades del Estado y no como organismos bajo su tutela.

Una de las omisiones del Senado fue no considerar la propuesta de ampliar los derechos políticos de los pueblos indígenas a participar en las elecciones federales y estatales al establecerse en la iniciativa original la redistribución electoral.<sup>17</sup> Solamente el artículo tercero transitorio del decreto de reforma estableció, de manera incompleta y a título de recomendación, que: “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”.

La reforma indígena, históricamente, es un avance sustancial hacia la construcción de un país pluricultural y justo. Las enmiendas por hacer podrían ser la ocasión para que la discusión y ampliación de los derechos de los pueblos indígenas se realice en su ámbito de debate de fondo: la reforma del Estado. No hay culpas que pagar, sino responsabilidades que asumir.



17 Artículos 53 y 116.