

REFORMA AL ARTÍCULO 4 CONSTITUCIONAL: PLURALIDAD CULTURAL Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS¹

I. LA PLURALIDAD CULTURAL EN EL MARCO DE LA LEY ESTATAL

El siete de abril de 1989 fue creada en el seno del Instituto Nacional Indigenista (INI), la Comisión Nacional de Justicia a los Pueblos Indígenas. Ésta redactó una “Proposición de reforma constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México”.² El siete de diciembre de 1990 fue presentada al Congreso de la Unión, la “Iniciativa de decreto que adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas”. La aprobación de esta reforma constitucional se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992. En dicho precepto se encuentran tres categorías conceptuales implícitas: “La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”.

1. *El pluralismo jurídico*

El pluralismo cultural explícito es un reconocimiento implícito a la pluralidad de sistemas jurídicos: 1 federal, 32 estatales³ y 60 consuetudinarios indígenas. “La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social...”

1 *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992.

2 *México indígena*, México, INI y CIESAS, núm. 2, 1989, pp. 53-55.

3 El Distrito Federal, sociológicamente, puede considerarse como entidad federativa ya que tiene un Poder Ejecutivo representado por la Regencia, un Poder Judicial representado por el Tribunal Superior de Justicia y un Poder Legislativo representado por la Asamblea de Representantes.

2. *El proteccionismo jurídico*

La actitud protectora explícita del Estado frente a los grupos indígenas, lleva implícito el reconocimiento todavía paternalista y tutelar del Estado y, en consecuencia, del carácter de sometimiento e indefensión de los grupos indígenas. Transformar esta actitud de tutela en una actitud de dignidad significa que en la creación de las normas que regulen las relaciones entre el Estado y los grupos indígenas participen éstos activamente, estableciendo, por ejemplo, espacios permanentes para los indígenas en el Congreso Federal:

(La ley) garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

3. *El acceso a la administración de justicia*

Una real garantía de acceso a la justicia para los grupos indígenas es, ante todo, respetar el libre ejercicio de su jurisdicción consuetudinaria. Por otra parte, la garantía que ofrece el Estado de efectivo acceso a su jurisdicción no debe verse ni como la *única* instancia ni como una *segunda* instancia, sino como una instancia más, necesaria tanto como la consuetudinaria indígena, para la resolución —en colaboración— de los conflictos que se presenten en ellas y entre ellas.

Si cristaliza el pluralismo jurídico, si se abandona el proteccionismo jurídico paternalista y se garantiza el libre ejercicio de la jurisdicción consuetudinaria, es decir, si se pone fin al colonialismo jurídico, el Estado como forma de organización política se habrá transformado. La lógica del *Estado de derecho* de un sistema jurídico y un sólo pueblo proclamado a fines del siglo XVIII por las Declaraciones de derechos individuales, y barnizada por el *Estado social de derecho* de principios del presente siglo por las declaraciones de derechos de los trabajadores y campesinos —ampliadas por los derechos de las mujeres, niños, ancianos...— encuentra sus límites en las vísperas del siglo XXI. La lógica del pluralismo cultural impone un proceso diferente de reconocimiento de los derechos humanos. En los anteriores procesos, los pueblos indígenas, sus concepciones y prácticas, no fueron tomadas en cuenta. El nuevo proceso de respeto a los derechos humanos deberá considerar la participación activa de los pueblos indígenas, confirmando los derechos fundamentales (de-

recho a la vida, a la libertad...) y considerando los derechos humanos consuetudinarios específicos (los derechos reconocidos por los sistemas jurídicos indígenas). Ésto nos llevará a acceder a otra lógica, la del *Estado de derechos humanos*.

El discurso estatal nacionalista del siglo XX que produjo en abstracto su pueblo nunca negó las raíces indígenas de éste. El Estado utilizó *el pasado* de las etnias indígenas para producir el "Pueblo mexicano". Esta instrumentalización de otras formas coexistentes con la forma Estado, le permitió producir la *nacionalización de la sociedad*, cuyo principal efecto fue *la unidad*, "gracias a la cual el pueblo aparecerá a los ojos de todos *como un pueblo*, es decir, como la base y origen del poder político."⁴ En este sentido, el discurso indigenista afirma ahora que la sobrevivencia y solidaridad de los pueblos indígenas están ligados con los valores más enraizados del *Pueblo de México*.⁵

Este proceso de etnización de las poblaciones refuerza la explotación de un doble sentimiento, la unidad de la nación y la pertenencia exclusiva a ésta: "se puede ser interpelado como individuo en nombre de la colectividad, de la cual se lleva el nombre. La nacionalización y la sublimación de la nación son dos caras de un mismo proceso."⁶ De esta manera, las poblaciones (indígenas y no-indígenas) son "representadas en el pasado o en el futuro *como si* formaran una comunidad natural, poseedora en sí de una identidad de origen, de cultura, de interés, que trasciende los individuos y las condiciones sociales."⁷

La tendencia del Estado republicano cuando produjo la unidad nacional, se desarrolló homogeneizando las actitudes políticas y culturales de la población. Ahora, la paradoja del discurso indigenista, protector de la pluralidad cultural, es de proclamar el derecho a la diferencia en el marco de la nación "moderna", es decir, del Estado y su derecho, ya que se trata de proteger "el derecho a la diferencia en el marco de la convivencia. La Declaración reconoce que la naturaleza pluricultural tiene su origen en la diversidad aportada por los pueblos indígenas, antes de la formación de la nación *moderna*."⁸

4 Etienne Balibar, "La forme nation: histoire et idéologie", *Race, nation, classe. Les identités ambiguës*, Paris, La Découverte, 1988, pp. 126-127.

5 INI, *Iniciativa de decreto que adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas*, México, 7 de diciembre de 1990, p. II.

6 Etienne Balibar, *op. cit.*, p. 131.

7 *Loc. cit.*

8 INI, *Iniciativa de decreto...*, p. V.

Superar el colonialismo mental de la fórmula Estado = nación, por la fórmula Estado = naciones, no es todavía evidente (a pesar de las evidencias sociológicas).

II. ¿DEL ESTADO-NACIÓN AL ESTADO-NACIONES?

La idea que funda la nación en la composición de las etnias indígenas es una ilusión retrospectiva de la identidad "nacional" en su doble sentido:

Ella consiste en creer que las generaciones que se suceden durante siglos en un territorio aproximadamente estable, bajo una designación aproximadamente unívoca, se transmitieron una sustancia invariable. Y (...) en creer que la evolución, de la cual seleccionamos retrospectivamente los aspectos de tal manera que nos percibamos como su resultado, era la única posible, que ella representaba un destino.⁹

Con la prudencia de no ser congruente con el reconocimiento de la pluralidad cultural y, en consecuencia, de un Estado plurinacional, o de una Unión de naciones, el discurso indigenista refuerza la noción de la forma estatal como único modelo de organización política posible e inmutable. Si se tuvo la audacia de reconocer jurídicamente la pluralidad étnica, es necesario tener la audacia de aceptar la evidencia sociológica implícita: la pluralidad de formas de organización políticas y jurídicas. Para ello,

nos es necesario renunciar, una vez por todas, a los esquemas lineales de evolución, no solamente en términos de *formas políticas*. Nada nos impide, a partir de ello, examinar si, en una nueva fase de la economía-mundo, estructuras estatales concurrentes del Estado-nación no tienden a formarse de nuevo. En realidad, hay una estrecha solidaridad implícita entre la ilusión de una evolución necesaria, unilineal, de las formaciones sociales, y la aceptación no crítica del Estado-nación como *forma última* de la institución política destinada a perpetuarse indefinidamente (a falta de ceder el lugar a un hipotético *fin del Estado*).¹⁰

Si se trata realmente de "corregir la injusticia y promover el desarrollo de los pueblos indígenas",¹¹ será necesario reconocer que el

⁹ Etienne Balibar, *op. cit.*, pp. 117-118.

¹⁰ *Ibidem*, p. 123.

¹¹ INI, *Iniciativa de decreto...*, p. V.

modelo de organización política adoptado el siglo pasado no corresponde a la naturaleza pluricultural de México. El Estado republicano funda la unidad nacional en un criterio esencialmente político. Se trata ahora de fundar la unidad plurinacional en criterios, ante todo, culturales. Ésto significa que los principios de igualdad jurídica y del federalismo deberán repensarse.

El principio de igualdad jurídica no puede ser justo sino ante individuos con una situación económica y vida cultural similares. La adopción y aplicación de este principio, por los liberales del siglo pasado, fue la causa de una de las más grandes injusticias sociales del sistema republicano mexicano. La aplicación del principio de igualdad ante la ley estatal de individuos que no conocían el castellano y vivían en la miseria respecto de los latifundistas ricos, no podía producir sino injusticias, o lo peor: reforzarlas. Por ello, considerar ahora que el principio de igualdad ante la ley es un "principio esencial e indiscutible de nuestra convivencia",¹² cuando se reconoce que "los indígenas mexicanos se encuentran en posición objetiva de desigualdad económica, social",¹³ no hace sino ahondar más la injusticia.

El principio del federalismo fue adoptado, y adaptado, por México en el siglo pasado. El criterio político fue el pilar subyacente del federalismo, ya que él representaba, sobre todo, *un acuerdo* entre los grupos políticos dominantes. Él fue la invención de las ex-colonias británicas de América del Norte, y fue imitado por las ex-provincias españolas del resto de América. Las provincias de la Nueva España accedieron, por ejemplo, en el curso del primer siglo de vida republicana, a la categoría de *Estados libres y soberanos*. El *acuerdo* establecido entre los jefes políticos de cada provincia para crear un órgano federal, preservando su independencia política, fue la base de la proclamación de la República Federal Mexicana. Las étnias indígenas mayoritarias no participaron en este acuerdo. Peor aún: sus territorios fueron desamortizados. De esta manera, la división política de los "Estados Unidos Mexicanos" fue sobrepuesta a la estructura territorial de la Colonia.

El siglo XX intentó remediar esta injusticia restituyendo la tierra a los indígenas, pero no reconociéndoles su autonomía territorial. En este sentido, para "afrontar la injusticia" será necesario repensar el federalismo político. El debate por un federalismo cultural se im-

¹² *Ibidem*, p. II.

¹³ *Loc. cit.*

pone. El reconocimiento del pluralismo cultural exige *un nuevo acuerdo federal*. Éste debe realizarse *con* las culturas indígenas. El desarrollo del derecho consuetudinario de ello depende. En este sentido, dos características del derecho estatal deben reexaminarse.

1. *El positivismo legislativo*

El derecho es positivo por ser válido socialmente, es decir, fenómeno vivo. La creencia dominante de que sólo las reglas expedidas por el Estado a través de su poder legislativo es *positivo*, impide reconocer que en el seno de la sociedad se crean y recrean normas que regulan la conducta (más aún cuando éstas son diferentes del resto de la sociedad como es el caso de los grupos indígenas). El Estado y su órgano legislativo no tiene, pues, el monopolio de la creación normativa. El derecho estatal es un sistema jurídico entre otros, por ejemplo, el sistema jurídico internacional, el sistema jurídico consuetudinario indígena, el sistema jurídico social.

2. *El nacionalismo jurídico*

La creencia de que al interior de las fronteras del derecho de un Estado sólo éste puede existir, impide reconocer la existencia de normas que puedan estar “sobre” las del Estado nacional, ya que —se dice— sería como tener un Estado dentro del Estado. Dos situaciones matizan esta afirmación:

A. A nivel interno, el Estado federal, por sus características genéticas, es la realidad y posibilidad de coexistir varios Estados en un Estado, como es el caso de México donde 32 Estados coexisten en un Estado federal. En este sentido, nada impediría que los territorios indígenas se reconocieran como miembros libres y soberanos de la Federación.

B. A nivel externo, con la creciente internacionalización de las relaciones sociales (integraciones económicas, uniones políticas...), el carácter “nacional” del derecho se transforma cada vez más. Esta transformación implica una constante “adaptación”, “armonización”, de las normas internas con las externas. El polo de creación de normas (formal y real) con vigencia nacional se desplaza fuera de sus fronteras, reduciendo el papel de los órganos legislativos nacionales a meros instrumentos de confirmación, que no de creación, de normas con vigencia interna.

Se trata, pues, de repensar la forma de organización estatal. El Estado federal puede aceptar nuevos miembros. La unidad no es sinónimo de homogeneidad. La pluralidad cultural reconocida políticamente no se opone a la unidad. Se puede dar un verdadero sentido a la palabra unidad si esta última se construye con el acuerdo de los indígenas. Si éstos no estuvieran de acuerdo en formar parte orgánica del Estado federal (puesto que es su derecho como pueblos), éste debe respetar su autonomía. El derecho de los pueblos indígenas a su territorio es un derecho histórico que tienen todas las primeras naciones. Ésto significa que es necesario empujar la lógica de la pluralidad cultural hasta la aceptación, ya implícita, del pluralismo jurídico (todavía no explícita en la cabeza de los juristas). Las culturas indígenas no podrán ser “protegidas” ni “respetadas”, si sus derechos consuetudinarios, es decir, sus sistemas de reglas de conducta, no tienen un *status* independiente. Es necesario asegurar el desarrollo del derecho consuetudinario con libertad. Uno de los fines del Derecho (con mayúscula, el Derecho Humano) es el de procurar la justicia. La existencia de una jurisdicción estatal y de una jurisdicción consuetudinaria no son incompatibles, ya que cada una persigue, a través de medios diferentes, la misma finalidad: el mantenimiento del equilibrio social. Será necesario ponerlas de acuerdo tomando en cuenta la complejidad de toda relación, es decir, tomando en cuenta sus complementariedades, contradicciones y originalidades.

La aceptación de un derecho consuetudinario y de una autonomía autóctona (autoctonía) como realidades jurídicas no serán sino la constatación de una evidencia, ya que son realidades sociológicas. La ley reglamentaria y las legislaturas locales tienen la palabra.

Jorge Alberto GONZÁLEZ GALVÁN