



Los derechos humanos de los pueblos indígenas en México*

Alejandro Gutiérrez Hernández**

Fecha de sometimiento: 21 de mayo de 2018

Fecha de evaluación: 31 de agosto de 2018

Fecha de aprobación: 28 de noviembre de 2018

Artículo de reflexión

Resumen: Los derechos humanos de los pueblos indígenas son un tema que aún se debate en México. El objetivo de este trabajo es identificar y describir el marco normativo de derechos humanos de estos pueblos para comprender las imposibilidades del cumplimiento de esos derechos. Para tal objetivo se aplicó el método hermenéutico analógico, promovido por Mauricio Beuchot. A través de tal método pretendemos comprender el problema de los derechos humanos de los indígenas en México. Resultado de este análisis es que los derechos humanos de primera generación están plenamente garantizados para estos pueblos, sin embargo, las reformas hechas a la Constitución General Mexicana del 2001, que pretendían resolver algunos problemas ancestrales de la relación de los pueblos indígenas con el Estado mexicano, vinieron a dar avances en unas áreas de estos derechos, aunque en otras quedó algo de ambigüedad respecto a algunos derechos de fundamental importancia.

Palabras clave: derechos humanos de pueblos indígenas; exclusión; identidad indígena; indígenas; indigenismo; integracionismo.

Cómo citar: Gutiérrez, A. (2019). Los derechos humanos de los pueblos indígenas en México. *Revista Prolegómenos*, 22(43), 137-156.

* El presente trabajo está vinculado a las investigaciones que se desarrollan dentro del Cuerpo Académico "Estudios para el Desarrollo y la Sustentabilidad" con el proyecto de Línea de Generación y Aplicación del Conocimiento (LGAC): *Estudios multidisciplinarios del territorio y la sustentabilidad*.

** Profesor Investigador de la Escuela de Derecho de la UAMZH de la de la UASLP. Email: alejandrog@uaslp.mx

The Human Rights of Indigenous Peoples in Mexico

Abstract The human rights of indigenous peoples are an issue that is still being debated in Mexico. This work seeks to identify and describe the regulatory human rights framework of these communities in an attempt to understand why these rights have not been sufficiently developed and engaged. For these purposes, the author used the analog hermeneutical method, proposed by Mauricio Beuchot, to assess the human rights issues facing the indigenous peoples in Mexico. The result revealed that first generation human rights are fully guaranteed for these peoples. However, although the 2001 amendments to the Constitution of Mexico, which sought to address some ancient problems regarding the relationship of indigenous peoples with the Mexican government, made progress in some areas, in others, there remains ambiguity regarding some basic rights.

Keywords: Human Rights of Indigenous Peoples; Exclusion; Indigenous Identity; Indigenous; Indigenism; Integrationism.

Os direitos humanos dos povos indígenas no México

Resumo: Os direitos humanos dos povos indígenas são uma questão que ainda está sendo debatida no México. Este trabalho procura identificar e descrever a estrutura reguladora de direitos humanos dessas aldeias, na tentativa de entender por que esses direitos não foram suficientemente desenvolvidos e aplicados. Para esses propósitos, o autor utilizou o método hermenêutico analógico, proposto por Mauricio Beuchot, para avaliar as questões de direitos humanos enfrentadas pelos povos indígenas no México. O resultado revelou que os direitos humanos de primeira geração são totalmente garantidos para esses povos. No entanto, embora as emendas de 2001 à Constituição do México, que procuraram abordar alguns problemas antigos relativos à relação dos povos indígenas com o governo mexicano, tenham progredido em algumas áreas, em outras, permanece a ambiguidade em relação a alguns direitos básicos.

Palavras-chave: direitos humanos dos povos indígenas; exclusão; identidade indígena; indígena; indianismo; integracionismo.

Introducción

Los derechos de los pueblos indígenas son un tema que aún se debate en México y que sigue esperando su consecución para poder operar. Esto supone la necesidad de contar con un marco jurídico que atienda a los compromisos internacionales con la correspondiente responsabilidad ética del Estado y sobre todo que responda a las demandas y necesidades de los pueblos indígenas. La cuestión no se antoja sencilla, porque la relación entre indígenas y no indígenas implica replantearse los esquemas de relación entre unos y otros desde el ejercicio del poder político, lo que requiere, sin lugar a dudas, resolver antinomias, anacronismos e identidades. Resulta interesante, entonces, observar cómo es que se darán esas reconciliaciones y deudas históricas que se mantienen con los pueblos indígenas. Al respecto, Guillermo Torres (1995) menciona que:

El carácter del nuevo Estado estaría fundado en la precomposición de la sociedad india, suprimiendo el centralismo. Por tanto, en el renacimiento de la sociedad india pasa por la supresión del despotismo institucional. (...). El proceso lleva a la lucha por la autonomía, y a la necesaria refundación de un nuevo Estado, basado en un nuevo pacto nacional, así como en una diversidad de pactos regionales para negociar la recuperación de las tierras indias, y todo depende de la fuerza india.

El nuevo Estado confederado debe reconocer la autodeterminación, independencia, y reintegración al nuevo estado, de todas las entidades autónomas indias y no indias. La concepción de la separación sería un gran avance de un estado que supiera lograr los objetivos de un nuevo pacto social y político y la descomposición del sistema político (p. 242).

El objetivo de este trabajo es el de identificar y describir el marco normativo de derechos humanos de estos pueblos para comprender las imposibilidades del cumplimiento de sus derechos, a la luz de los derechos humanos de primera y segunda generación. Las reformas hechas a la Constitución General Mexicana del 2001, que pretendían zanjar estos incumplimientos, vinieron a dar avances en

unas áreas de estos derechos para pueblos indígenas, aunque en otras dejaron en una ambigüedad derechos de fundamental importancia.

La estructura normativa que había en nuestro país sobre indígenas, en el periodo colonial, perdió vigencia con la revolución de Independencia de 1810. Luego de este evento no se volvió a tratar el tema de los indígenas en un texto constitucional, hasta 1917. El tema de los derechos de los pueblos indígenas es de muy reciente inclusión en la Carta Magna mexicana. Entra en ella por vía de dos reformas legales: la primera es la reforma al artículo 4° en 1992, que incluyó los derechos indígenas de manera residual en tal artículo, ya que este tema compartía espacio con los derechos sexuales y reproductivos; la segunda y la más extensa, es la reforma en 2001, que tiene que ver con la modificación de varios artículos, de entre estos, el más importante es el artículo 2°.

Estas adiciones a la Constitución General mexicana y su tardado proceso de resignificación del estatus de estas comunidades tienen detrás de sí el levantamiento de distintos reclamos que indefectiblemente morían, sin mayor memoria, debido a la falta de respaldo jurídico que les diera fuerza legal. Aún en el sexenio presidencial de Carlos Salinas de Gortari, la reforma que se hizo al artículo 4° respecto de pueblos indígenas fue claramente pingüe para las exigencias que estas comunidades habían ya expresado y que por fin encontraban fundamento en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Sobre toda la temática descrita líneas arriba es que hablaremos en lo subsiguiente. Para esto se ha dividido el trabajo en tres apartados. En el primer apartado se habla someramente de algunos conceptos como el integracionismo y la exclusión, sin que sea un análisis profundo de tales temas. La finalidad es contextualizar el pasado más cercano sobre la temática abordada. En el segundo apartado se habla sobre las reformas constitucionales del año 2001, además de las obligaciones del Estado para con los pueblos indígenas. Por el último, el tercer apartado describe algunas ideas a las que se ha llegado luego del análisis propuesto.

La integración, la exclusión y el indigenismo en el México posrevolucionario

En este apartado describiremos de forma resumida algunas ideas que permearon sobre la comprensión de la realidad indígena en México. Por ello no ahondaremos en cada uno de los conceptos mencionados en este apartado, ya que estos requieren de estudios de mayor profundidad y amplitud. Así, entonces, nos limitaremos a revisar algunas ideas y autores respecto del “integracionismo” y la “exclusión”.

Durante muchos años, el tema de los derechos para los pueblos indígenas había quedado en un claro abandono por parte del Estado. Desde la creación de la Constitución de 1917 no se especificó ningún apartado a este respecto. El tema indígena se volvió importante para la construcción del Estado Nacional posrevolucionario, ya que el tema se ligaba al del problema agrario y a la cuestión nacional. La cuestión étnico-nacional fue abordada desde distintos flancos: por los nacionalistas integracionistas, comunistas, lombardistas, y los indigenistas. Aunque con distintos enfoques y con propuestas de solución distintas, todos compartían en el fondo la idea de “insertar” al indígena al Estado Nacional (Sánchez, 2004, p. 28). Tales ideas emanaban de la burguesía en ascenso y la intelectualidad mexicanas de la época. Estos grupos consideraron a los pueblos indígenas como un obstáculo para la realización de su proyecto modernizador. El fundamento del discurso integracionista se sustentaba en el enfoque evolucionista que definió a las culturas indígenas como tradicionalistas, opuestas al progreso y la civilización. Por ello los nacionalistas-integracionistas concluyeron que la unidad nacional solo se habría de construir con una sociedad étnicamente homogénea, lo que se entendía como la “mexicanización del indígena” o, en concreto, la integración de este en la comunidad mestiza.

Al parecer, en el fondo de las políticas integracionistas lo que subyacía era más bien un higienismo social, estructurado por la élite intelectual posrevolucionaria, que, a su vez, daba

continuidad a un proyecto iniciado en el siglo XIX. La nueva clase gobernante, emergida de la Revolución de 1910, estructuró argumentaciones heredadas del cientificismo decimonónico y determinó elaborar un nacionalismo al servicio del Estado. En este proceso

tanto los masones como el nuevo grupo en el poder y un sector de la clase media integrado por intelectuales y artistas, acordaron una función importante al nacionalismo al considerar que, después de una guerra civil, el país debía reunificarse ideológicamente a través de una reelaboración de la identidad nacional (Urías, B. 2004, pp. 92-93)¹.

Esta reelaboración de la identidad nacional del grupo en el gobierno mantuvo rasgos incluso eugenésicos, retomados del proyecto porfirista, al respecto expresa Urías (2004) que:

En los años que siguieron al conflicto armado, el nuevo grupo en el poder concibió la transformación de la sociedad en términos de un proceso de homogeneización racial y de regeneración moral, cuyos lineamientos generales habían sido definidos desde la última parte del siglo XIX. Los planteamientos esbozados en el Porfiriato fueron retomados y actualizados por un conjunto de disciplinas que aportaron propuestas concretas de transformación: la antropología generó la propuesta indigenista, la medicina validó la importancia de la eugenesia y la higiene mental, la demografía propuso políticas

¹ Menciona Beatriz Urías (2004) que “la organización masónica se extendió no sólo entre los miembros de la clase política posrevolucionaria, sino también en amplios sectores de las clases medias integradas por intelectuales y artistas, que formaron parte tanto de las logias como de las sociedades teosóficas. Renato González Mello ha mostrado que el esoterismo fue un elemento clave para explicar tanto el simbolismo del arte posrevolucionario como los lazos de solidaridad que los artistas trabaron con hombres políticos e intelectuales en el seno de las sociedades secretas. Nos ofrece como ejemplo a la hermandad rosacruz ‘Quetzalcóatl’, a la cual pertenecieron Ramón P. Denegri, Gilberto Loyo, Luis L. León, Jesús Silva Herzog, Eduardo Villaseñor, Manuel Gamio, Eulalia Guzmán y Diego” (p. 95).

migratorias y se apoyó en la biotipología para hacer estudios 'científicos' de la población, y la sociología generó una nueva propuesta criminológica, acorde con la teoría de la defensa social planteada en el ámbito del derecho penal, cuyas repercusiones se hicieron sentir también en el ámbito de la psiquiatría. El mestizaje, aunado a un conjunto de políticas culturales como la españolización y la educación nacionalista, constituyó una estrategia oficial clave para promover la homogeneización racial. Un grupo de antropólogos y etnólogos cercanos a la esfera del poder definieron una política y una ideología "indigenista", con el propósito de integrar a todos los grupos étnicos del país al nuevo proyecto de nación. La propuesta indigenista de integración racial corrió en paralelo a la propuesta vasconceliana de configurar una "raza cósmica", superior a las razas anglosajonas por su sensibilidad y espiritualidad, que se desarrollará no sólo en México sino en toda América Latina, según los planteamientos del arielismo (2004, p. 95).

Los intelectuales más representativos al respecto de la integración étnica del indígena a la nación mestiza son, sin duda, Andrés Molina Enríquez, Manuel Gamio José Vasconcelos y Moisés Sáenz. Fueron ellos los que sentaron las bases de una visión que consideraba la heterogeneidad étnica como un obstáculo para la conformación plena de la identidad nacional². Manuel Gamio y Vasconcelos diseñaron las políticas estatales para

2 Al respecto, Consuelo Sánchez (1999) explica que estos intelectuales "pensaban que la construcción de una verdadera nación y una identidad nacional requerían de la homogeneización de la sociedad. El México unificado brotaría del mestizaje: de la fusión racial y la unificación cultural, lingüística y económica de la sociedad. Para estos intelectuales, la heterogeneidad étnica debía eliminarse por medio de la integración gradual de los grupos indígenas a la nacionalidad dominante (de la que aquellos formaban parte), acrecentando así su adhesión al Estado. Para ellos, una integración exitosa significaba al mismo tiempo el fortalecimiento del Estado y de la conciencia nacional" (p. 31).

fomentar la integración³. Fue el teórico del indigenismo integrativo, sustentado en los elementos mestizófilos de Andrés Molina Enríquez, y quien dio las bases de un programa de acción para la política indigenista del Estado, que contempló cuatro aspectos fundamentales:

Equilibrar la situación económica, elevando la de las masas proletarias; intensificar el mestizaje a fin de consumir la homogeneización racial; sustituir las deficientes características culturales de esas masas, por las de la civilización moderna, utilizando, naturalmente aquellas que presenten valores positivos; unificar el idioma a quienes sólo hablan idiomas indígenas (Sánchez, 1999, p. 97).

En tanto Vasconcelos, a principios de los años veinte, desde la Secretaría de Educación Pública, definió el sistema escolar gratuito y monolingüe para unificar lingüística y culturalmente a la población y con ello fortalecer el sentimiento nacionalista. Además, impulsó la creación de escuelas rurales cuya misión era promover una influencia civilizadora, y "fomentar la conciencia nacional". Como parte del proyecto integracionista, Vasconcelos rechazó

3 Beatriz Urias (2004) explica que "el proyecto indigenista, que tomó como eje el mestizaje, se entrelazó con las propuestas eugenésicas de depuración racial basadas en el control de la reproducción humana, así como a las propuestas demográficas sobre inmigración. Un ejemplo de este fenómeno es la trayectoria del antropólogo Manuel Gamio, quien fue el principal artífice del indigenismo y un simpatizante activo de la eugenesia. En 1921 fue el representante oficial de México en el Segundo Congreso Internacional de Eugenesia que tuvo lugar en Nueva York. Siendo jefe del Departamento Demográfico de la Secretaría de Gobernación en los años cuarenta, Manuel Gamio impulsó la publicación de *Migración. Población. Turismo*, revista dedicada al "estudio científico del problema demográfico". En este espacio, Gamio publicó diversos artículos relacionados con temas como el aumento y la redistribución de la población del país, el mestizaje con elementos extranjeros, la selección de la inmigración y la limitación de la emigración de mexicanos a los Estados Unidos, el estudio de las etapas evolutivas de la población mexicana" (p. 97).

la posibilidad de establecer “escuelas especiales para indios” o de “crear un departamento especial de cultura indígena”, porque las consideraba medidas segregacionistas. Apoyaba “el sistema de incorporación”, que aplicaba “al indio la misma regla que al resto de la población” (Sánchez, pp. 30-31).

El continuador de la política vasconcelista fue Moisés Sáenz, quien, como subsecretario de Educación Pública, a partir de 1924 continuó con la “mexicanización” del indio, tratando de incorporarlo en lo político, dándole “cabida libre, con un criterio igualitario y democrático, en el campo de la ciudadanía” (Noyola en García, 1987, p. 31). Al respecto Sánchez (1999) explica:

Esta perspectiva de estimular la integración sobre la base de la igualdad ciudadana, al mismo tiempo que se les niegan los derechos particulares a los pueblos indígenas, fue característico del pensamiento liberal. También ha sido un principio de la legislación mexicana y de la política oficial: reconocer formalmente derechos iguales de los individuos, sin importar su origen étnico, mientras se rechaza o se ve como algo inconveniente cualquier pretensión de los indígenas a gozar de derechos colectivos (p. 31).

El integracionismo de los posrevolucionarios fue sin duda un proyecto de grupo que logró estructurar un marco político, jurídico y cultural idóneo para su funcionamiento. Está claro que este grupo de intelectuales, ubicados en distintos sectores del poder público, crearon un sistema ideológico que legitimó no solo el discurso de las élites para la integración, sino que además justificó las políticas llevadas a cabo por este grupo, desde sectores estatales sensibles a la cultura.

Los comunistas se pronunciaron en contra del integracionismo y en pro de los derechos de los pueblos indígenas. Consideraron que

La etnicidad de los indígenas no constituía el problema a resolver, como tampoco lo era la heterogeneidad étnica del país, el problema radicaba en las desigualdades económica, social jurídica, política y cultural, y en la opresión de la nacionalidad dominante sobre los grupos indígenas (1999, pp. 32-33).

La solución planteada por los comunistas —basada en la tesis marxista-leninista— fue la de aceptar la heterogeneidad étnica del país, “fundada en la igualdad sociocultural y en el derecho a la autodeterminación de los indígenas” (1999). Para los comunistas, la liberación indígena no es efecto de su integración, sino más bien de “la destrucción de las desigualdades, de la supresión de su condición de nacionalidades oprimidas y del ejercicio de su autodeterminación”. Dentro de esta corriente destaca Vicente Lombardo Toledano, quien, luego de un viaje a Rusia, adoptó la tesis estalinista de las nacionalidades oprimidas “para interpretar la realidad pluriétnica del país, y planteó que México era un pueblo de nacionalidades oprimidas desde antes de la colonia” (1999, p. 36). La influencia del pensamiento soviético en Lombardo Toledano es visible en el libro que escribe: *El problema del indio*. En esta obra, toma el concepto de nación desarrollado por José Stalin, igualándolo con el de etnia, y llega a afirmar que en México existen cincuenta y seis naciones (en aquella época) y propuso las siguientes soluciones:

Primero: Cambio en la división política territorial de los municipios y Estados habitados por indígenas, a fin de hacer distritos homogéneos, en lugar de dividir, arbitrariamente, a la masa indígena en diversas jurisdicciones, como ocurre actualmente.

Segundo: Autonomía política absoluta de las etnias pobladas por indígenas: que las autoridades de los indígenas sean indígenas invariablemente, en todos los casos.

Tercero: Fomento de las lenguas vernáculas; alfabeto para las lenguas que no lo tienen.

Cuarto: Fuentes importantes de producción económica en los lugares habitados por indígenas.

Quinto: Colectivización e industrialización del trabajo agrícola, trabajo en común; acabar con la ley del patrimonio parcelario ejidal. En seguida, suspensión de la propiedad y de la posesión individual de la tierra en las regiones habitadas por indígenas (Sánchez, 2010, pp. 5-6).

Lombardo Toledano dio un giro radical en cuanto a su postura frente al problema indígena, de estar contra los integracionistas, y viró en 1940 para

aceptar las tesis del indigenismo. Sánchez (1999) lo explica de la siguiente manera:

y, en adelante, se abstuvo de llamar a los grupos indígenas “nacionalidades oprimidas”. Asimismo, evitó el uso moderno de los términos de “nación” y “nacionalidad”, en razón de la aversión del régimen político mexicano, fuertemente integracionista, ante cualquier idea que pudiera estimular la conciencia étnica de los indígenas y los reclamos políticos que se estipulaban en el derecho internacional a las nacionalidades. Así, Lombardo escogió la denominación de comunidades indígenas para caracterizar a los grupos étnicos del país y les otorgó el carácter de “minorías”. Las comunidades indígenas, según su definición, eran las que conservaban un territorio común, formas económicas semejantes, una lengua vernácula, una manera propia de entender la vida, y la misma actitud psicológica entre el resto de la población del país. Esta definición era prácticamente la misma con la que Stalin había caracterizado a las naciones, pero esto no quería decir que Lombardo sostuviera que las comunidades indígenas fueran naciones, pues dejó en claro que el uso del término nación en el caso de ciertos grupos indígenas mexicanos no tenía el sentido moderno, sino el “tradicional y antiguo” (p. 37).

Finalmente, Vicente Lombardo Toledano, en un discurso como candidato a la presidencia (en Ixcateopan, Guerrero, donde según la tradición está enterrado Cuauhtémoc, el último emperador azteca), afirmó que México no debe “ser sólo una nación de indígenas, sino una nación nueva, que no quedará definitivamente construida hasta que la cuarta parte de la población, formada por indígenas, participe en la vida económica, política, social y cultural del país” (Marzal, 1993, p. 415).

El indigenismo interamericano celebró su primer congreso internacional en 1940 en la ciudad de Pátzcuaro, Michoacán. El evento fue la piedra angular del indigenismo latinoamericano que permeó por toda la segunda mitad del siglo xx. En este congreso se establecieron las bases para determinar la orientación de las políticas indigenistas. La delegación mexicana tuvo un papel central en la diseminación de esta corriente, que muchos han

criticado de instrumento estatal para el sometimiento de los pueblos indígenas.

Para 1992, el tema indígena fue introducido en el texto constitucional; esto, sin embargo, era apenas una pequeña muestra de apertura hacia una nueva relación entre el Estado y los indígenas, en el contexto de los 500 años del “Encuentro de Dos Mundos”. La exaltada controversia en la Cámara de Diputados sobre la incorporación del tema indígena en el artículo 4° exhibió la intolerancia del pensamiento liberal hacia la diversidad, ya que solo se reconoció la existencia de los indios en el país de manera formal, y sus derechos culturales fueron reconocidos en forma limitada.

Sin embargo, aunque entonces el movimiento indígena no tuvo la fuerza para convertirse en el actor principal en la elaboración y negociación de esta iniciativa de ley para lograr el reconocimiento de sus derechos de autonomía, la disputa por una Constitución inclusiva de los indios se había iniciado (Castellanos y López, 1997, p. 146).

El entonces presidente de la República Carlos Salinas de Gortari instaló como órgano consultivo del INI a la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México (CNJPIM), la que tenía funciones diversas (Aragón, 2007). Una de las encomiendas al CNJPIM, fue la de elaborar un proyecto de reforma constitucional en el que se reconocieran los derechos de los pueblos indios. Esa comisión estuvo integrada por estudiosos del tema, y líderes de opinión y presidida por Arturo Warman. Aunque la Comisión tuvo una composición plural (Ciesas, UNAM, Conasupo, Pronasol, y muchos más) no había en ella ni un solo indígena.

Nuevamente, como en antaño, los agentes del indigenismo tomaron las riendas de un asunto en el que los indios debieron ser los principales protagonistas. Sin embargo, esta situación fue posible debido a la dispersión y debilidad del movimiento indígena mexicano en aquel tiempo (Aragón, 2007, p. 163).

El CNJPIM, atravesó diversas dificultades para lograr consensos debido a lo diametral de las propuestas de sus miembros. Las posiciones más

importantes a favor de la autonomía indígena fueron las de Guillermo Bonfil Batalla, Salomón Nahmad y Víctor de la Cruz. Fue Bonfil Batalla quien sostuvo la necesidad de sentar las bases constitucionales que garantizaran a los pueblos indios la posibilidad de mantener su propia identidad, lo que solo se lograría, según él, garantizando los espacios de reproducción cultural de las etnias, a través de reconocerles derechos territoriales (creación de territorios indígenas) y además “garantizar el gobierno local con las estructuras tradicionales de cada uno de los pueblos indios de México” (Aragón, 2007, p. 165). Batalla consideraba este tema como la piedra angular del debate de los derechos de los pueblos indios en México.

Salomón Nahmad y Víctor de la Cruz plantearon la reforma de ocho artículos de la Constitución federal. En el caso del artículo 3° se pretendía que el Estado mexicano diera educación en lenguas indígenas, a declarar los idiomas indios como lenguas oficiales; en el artículo 20 se solicitó que se estableciera el derecho de todo enjuiciado a ser informado en su lengua materna de los delitos por los que se le acusara; en el 24 se debería incluir una excepción a la prohibición de realizar cultos religiosos fuera de los espacios destinados para ellos con el fin de que los rituales indios fueran respetados, así también se proponía la reforma del artículo 27, en la que se reconociera que las tierras y aguas nacionales corresponden originariamente a los pueblos indígenas y que los grupos étnicos tendrían el derecho de agrupar todas las partes de su territorio (aguas y tierras) histórico a través de sus bienes comunales (Aragón, 2007, p. 166).

Las posiciones respecto al tema de los derechos de los indígenas iban desde las más centradas a las radicales, tanto a favor como en contra, este último es el caso de Gonzalo Aguirre Beltrán, quien afirmó que no se requería ninguna reforma constitucional, argumentando tres ideas fundamentales, según relata Orlando Aragón (2007):

La diversidad, dispersión y disparidad entre los pueblos indios fue la primera razón que este indigenista utilizó para señalar que una reforma constitucional no podría abarcar tal complejidad. Después arguyó que sin necesidad de reformas constitucionales el

Estado mexicano había reconocido a sus etnias con la creación de varias instituciones como la Casa del Estudiante Indígena, el Departamento Autónomo de Asuntos indígenas, el Instituto Nacional Indigenista, etcétera. Por último, centró su atención sobre las posibilidades reales de aprobación que tenía una reforma de esa naturaleza y las posibles implicaciones negativas que podría traer para el indigenismo mexicano. Aguirre Beltrán preguntaba a los miembros del CNJPIM si creían que el PRI podría sacar adelante esa empresa con la fractura que había tenido, pero además advertía que de iniciarse ese proceso se expondría a los “sabios indigenistas” a las críticas demagógicas de la oposición. Su conclusión fue:

La cuestión ética es sumamente compleja para resolverla con una simple reforma constitucional en un país que no tiene la tradición de respetar estrictamente las normas sancionadas por la comunidad nacional. ¡Hagamos cumplir, con las leyes vigentes, consecuentemente defenderemos los derechos humanos de los indios! (p. 167).

Una postura intermedia en este caso fue la de Jorge Madrazo (en aquel entonces director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM), ya que propuso integrar en el artículo 30 constitucional el tema indígena, proveyendo a estos pueblos de derechos culturales, lingüísticos, de usos y costumbres, así como el acceso efectivo a la jurisdicción, sin embargo, nada se propuso sobre la autonomía (2007, p. 168). Finalmente se entregó al Congreso de la Unión una propuesta que fue la base de lo que terminaría siendo el artículo 4°, propuesto por Carlos Salinas de Gortari (2007, p. 188). Con ello el régimen salinista colocó a estos pueblos en una indefinición jurídica, que los mantuvo en una condición de semiciudadanía. Veamos la redacción del entonces reformado artículo 4° Constitucional:

Art. 4°. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán

en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

El texto constitucional es realmente corto al respecto de los derechos de los pueblos indígenas, aunque en aquél momento de la inclusión de este párrafo al artículo cuarto, parecía que eran reformas profundas, según apreciaba en ese entonces Durand (1992):

La profunda reforma a los ordenamientos jurídicos efectuada en los últimos años evidencia el regreso a un constitucionalismo liberal —de cuño extranjerizante— el cual, al mismo tiempo que se orienta por un nuevo auge de la centralización del capital, fortalece la concentración de la riqueza en unas cuantas manos.

Si bien es cierto que en el caso de los pueblos indios el gobierno salinista introdujo la adición al artículo 4º constitucional, con la cual, tras un periodo de quinientos años, se reconoció a la Nación mexicana como pluriétnica y pluricultural, también es cierto, que en los hechos las etnias del país continúan ubicándose en los márgenes del subdesarrollo, circunstancia que se viene reforzando con la reforma legal salinista.

Bajo efectos aún imprevisibles, las nuevas leyes de aguas, bosques, tierras (agraria), de minas y ecología, proyectan cambios substanciales en las relaciones en que hoy se desenvuelven los pueblos indios. Baste señalar la nueva dimensión que durante la actual coyuntura adquieren instrumentos legales como la concesión, la expropiación, la asociación de capitales, etc.; actos jurídicos en virtud de los cuales se incrementará el saqueo de los recursos naturales existentes en los territorios indios (p. 188).

Para la fecha de esta reforma que comentamos, ya se apuntaba la necesidad de resolver problemas de fondo, apremiantes y de una extrema delicadeza. Durand Alcántara mencionaba que la Constitución mexicana poseía un enfoque positivista acorde al modelo liberal capitalista y que este eje propiciaba que el Estado Nacional impusiera su hegemonía a los otros sectores, entre estos a las

poblaciones indígenas. De tal modo que esa hegemonía se expresaba jurídicamente en:

Los preceptos contenidos en el artículo 30 de la Constitución General de la República, con el que toda población habida en el territorio adquirió su ‘estatus’ de ser mexicana, mucha de ella sin serlo. De esta forma, cincuenta y seis etnias de composición sociocultural diversas fueron convertidas en mexicanas (Durand, 1992, p. 87).

Al parecer, las “novedosas” reformas que se suscitaron en el periodo del gobierno salinista respondieron a líneas de tipo político y económico sobre todo. En cualquier caso, a pesar del reconocimiento constitucional “de la *multietnicidad* de la nación mexicana”:

(...) el Estado no transformó las prácticas institucionales ni la organización social para que esa condición fuera el punto de partida de una ruptura con el pasado histórico, que diera pie a la plena inclusión de los indígenas en su concepto de nación. La reforma del artículo 4º Constitucional no tuvo incidencia en políticas culturales y educativas en los espacios de socialización y difusión de “cultura nacional”, ni mejoraron las condiciones sociales, económicas y políticas de los indígenas. Tampoco se promovió la constitución de una identidad nacional cuyos mitos fundadores, gestas heroicas y lenguas expresaran la heterogeneidad histórica, social, cultural y étnica de la nación (Castellanos, 1997, p. 146).

Los trabajos que existen al respecto del tema de las reformas legales (sobre todo del artículo 4º) para los pueblos indígenas no son abundantes y no tenemos una explicación integral del fenómeno de cambio, no podemos explicarlo simplemente con un favor del Estado hacia estos pueblos ni como un efecto de la legislación internacional; además, la mayor evidencia de que esta reforma carecía de bases claras es el hecho de que, hasta antes de la siguiente reforma constitucional del 2001, el estatus jurídico y el cumplimiento de este no se dio. Durand (1995) inquiriere:

Saltan a la vista las reformas a la ley minera, las que al referirse al agrupamiento de concesiones mineras (que anteriormente tenían un límite en superficie de hasta cinco mil hectáreas), en la actualidad no tienen límite alguno a las superficies de beneficio minero en manos de diversas empresas, rompiendo con ello todo tipo de cánones legales y demostrando el sentido monopolista desarrollado por el expresidente Salinas de Gortari.

Bajo esta óptica, el problema del crecimiento y el desarrollo de los pueblos indios se presenta como un fenómeno complejo, respecto del cual reconocemos la existencia de tres opciones: en primera instancia, la hegemónica, que se guía por los designios del capital financiero internacional y que, como hemos apuntado, resulta contradictoria a los pueblos indígenas.

En segundo lugar, aquella que se ha venido originando en el movimiento indio y sus intelectuales, la que de laguna manera expresa el sentido democrático que pretende la sociedad mexicana y que sido concebida por los expertos como el etnodesarrollo.

Y, finalmente, la de la ruptura con la cual los interesados han pasado a la confrontación con el bloque hegemónico y que hoy se expresa a través del ezln, quien ha convocado a la sociedad mexicana a la refundación del Estado y consecuentemente al surgimiento de una nueva constitucionalidad (p. 166).

Gilberto López y Rivas (2002) menciona que el tema de los derechos indígenas en la Constitución mexicana se debatió como preámbulo de una reunión de la Presidencia de la República con dirigentes políticos de América Latina, España y Portugal en 1992. El autor ejerce severas críticas sobre este proceso de modificación constitucional:

Se vio la necesidad de impulsar una reforma constitucional que ustedes ya conocen: el artículo 40. Aquellos que estuvimos en ese “estira y afloja” en la Cámara de Diputados, pudimos constatar el regateo extraordinario que fue, la mezquindad tan profunda de parte de los legisladores de prácticamente todos los partidos para incluir este artículo. Un “ahora visto a retrospectiva” humilde, por no decir *vergonzante* reconocimiento de la naturaleza pluriétnica y pluricultural de la nación.

Menciono, sólo para darles una idea de hasta qué grado se quizo (sic) ir a lo menos en esta discusión sobre el artículo 40. constitucional, lo de las consultas: se abrieron amplias consultas que obviamente no fueron tomadas en cuenta, que sólo sirvieron para llenar un expediente de que se habían hecho las consultas necesarias. Muchos ingenuos pensaron que realmente iban a incluirse sus puntos de vista. A la mera hora, y como lo atestiguamos en los entretelones de la Cámara de Diputados, se regateó hasta una coma; incluso en aquella frase que dice *en los juicios y procedimientos agrarios que ellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley*, hasta el último segundo del debate, prácticamente a punto de irse ya a la votación, discutimos con los personeros del Poder Legislativo “porque no otra cosa eran los diputados priistas”, les planteamos la necesidad de una coma, de una pequeña coma, de tal manera que dijera: *en los juicios (coma) y procedimientos agrarios que ellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley*.

(...)

Este reconocimiento de naturaleza estrictamente jurídica, se planteaba entonces desde una perspectiva que nosotros combatimos en aquella época y que seguimos combatiendo, por qué pretender reducir la problemática indígena a uno sólo de los derechos o a uno sólo de los aspectos. Nosotros, desde ese momento defendimos la necesidad de tener una concepción integral de los derechos indígenas; esto es, no puede haber reconocimiento de derechos territoriales, económicos o sociales si no se toma en cuenta el conjunto de esos derechos. Para nosotros es fundamental el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indios en términos jurídicos, económicos, sociales, culturales, lingüísticos, cosmogónicos, de religiosidad, en términos de lo que en estricto sentido se le reconoce al conjunto de los mexicanos (pp. 114-115).

Luego de la Reforma, la ley reglamentaria del artículo 4º nunca se llevó a cabo. Aragón (2007) explica que se debió a dos acontecimientos: “el primero fue la reforma del artículo 27 (que puso fin al reparto agrario y a la posibilidad de enajenar la tierra), y el

segundo fue el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994” (pp. 204-207). Sin embargo, el mismo Aragón señala que uno de los méritos de esta reforma “fue la inclusión del término *pueblo* (con todo lo que implica jurídicamente), categoría que era rechazada a nivel internacional y que en muchas de las Constituciones de América Latina fue sustituida por la de grupos, poblaciones, etcétera” (pp. 204-207). Es por ello que este autor considera a la reforma del artículo 4° como un parte aguas en la historia constitucional mexicana, ya que rebasó la idea clásica de igualdad legal tan profundamente arraigada en la cultura jurídica mexicana. Aunque avisa que “es también importante señalar que el texto constitucional dio cabida a muchas contradicciones y restricciones que ensombreció el reconocimiento que pretendía hacer a los pueblos indígenas de México” (Aragón, pp. 204-207).

Posterior a la reforma del artículo 4° constitucional, la mañana del 1 de enero de 1994 México se despertó con la noticia de que, en Chiapas, un grupo armado —El Ejército Zapatista de liberación Nacional (EZLN)— le había declarado la guerra al Estado mexicano. El sobrenombre del “Subcomandante Marcos” dio la vuelta al mundo aprovechando la agilidad, disponibilidad y desarrollo tecnológico de las telecomunicaciones. El “sub” rápidamente vio adherírsele afectos en el país, el continente, incluso allende las tierras latinoamericanas. Luego de una respuesta militar, del gobierno, este mismo abrió rápidamente una vía de conciliación y cesó el fuego de manera unilateral el 12 de enero, para tratar de encontrar una solución pacífica mediante el diálogo. La postura del EZLN rompió con la lógica del vanguardismo guerrillero, el movimiento zapatista sustentó en ese momento un discurso bélico que impugnaba el régimen, el desplazamiento de los indígenas al olvido como efecto del complejo proceso de integración nacional, fruto de la posrevolución, con lo que el EZLN se dotaba a sí mismo de un perfil de movimiento contemporáneo de tipo étno-político de fines del siglo xx. El movimiento fue cobrando mayor legitimidad hasta llegar a ser uno de los temas centrales de

la transición de un siglo a otro en nuestro país. (Arias, 2007, pp. 15-16)⁴.

La marcha del EZLN y del Congreso Nacional Indígena, por doce estados del país y su presencia en la Ciudad de México, alcanzó tal relevancia política que fijó la atención de la política nacional en “la necesidad de debatir sobre los derechos indígenas” (López y Rivas, 2002, p. 113). Algunos años después del levantamiento zapatista, los cambios en la realidad de los pueblos indígenas de nuestro país no se han visto del todo resueltos. Uno de los documentos principales que surgieron con motivo de la relación de diálogo entre el Estado mexicano y el EZLN son los llamados Acuerdos de San Andrés Larrainzar, los que a su vez recogían las demandas del zapatismo y los más importantes derechos consignados en el Convenio 169 de la OIT. Los temas sensibles para abordar en la reforma constitucional, que proponían los acuerdos de San Andrés, eran:

4 Alan Arias (2007) aprecia que el EZLN representa un fenómeno peculiar dentro de lo político: “De algún modo es el pasado el que reivindica las grandes injusticias cometidas contra grupos humanos víctimas de un esquema de dominación y que, en su mayoría, han quedado como grupos sociales en desventaja. Los desafíos y los costos políticos y sociales de esta situación de marginación y discriminación de los indígenas han sido y son altos; no obstante, todavía pueden agravarse críticamente o prolongarse en el tiempo; de ahí el significado estratégico de estos momentos dominados, sin embargo, por las decisiones tácticas de corto alcance. Las diacronías histórico-culturales que hay que enfrentar en México para encarar la problemática de los indígenas son de mucha densidad, no sólo entre la cultura mestiza dominante y las diversas culturas indias, sino también, y agudamente, en el seno de los pueblos y las comunidades. Las diferencias internas de raza o etnia, o entre religiones, o por diferencias políticas, pueden profundizarse; en consecuencia, una de las grandes dificultades que enfrenta el EZLN y el movimiento zapatista radica no tanto en la tentación de las armas —aunque cada vez más resulte una antinomia irresoluble con la democracia el mantenerlas—, sino en la tendencia a que su autoafirmación adopte caracteres fundamentalistas, excluyentes y, por ende, autoritarios” (pp. 15-16).

1. Reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución general;
2. Ampliar participación y representación políticas;
3. Garantizar acceso pleno a la justicia;
4. Promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas;
5. Asegurar educación y capacitación;
6. Garantizar la satisfacción de necesidades básicas;
7. Impulsar la producción y el empleo;
8. Proteger a los indígenas migrantes (Moguel, 2004, pp. 23-28)

Sin embargo, a pesar de las negociaciones entre el EZLN y el Gobierno, la respuesta tardó en llegar. Como expresa Araceli Burguete Cal y Mayor (2002) sobre las reformas jurídicas en Chiapas en materia de derechos indígenas:

desde 1998 hasta el 2000, no sólo contravinieron los principios básicos que se signaron en los Acuerdos de San Andrés, sino que, además, en oposición a la letra y al espíritu de los acuerdos, dichas reformas no estuvieron orientadas al reconocimiento y fortalecimiento de los derechos y de la libre determinación indígena; por el contrario, tuvieron un claro y expreso propósito heterónimo; es decir, no autonómico (p. 209).

Luis Villoro (2002), haciendo un recuento sintético del constitucionalismo mexicano al respecto de los derechos indígenas, expresa que:

La Constitución que se establece por primera vez en nuestro país, la de 1824, sigue el modelo de las Constituciones de los Estados-nación europeos, modelo de una estructura constitucional que es homogénea, que obedece a la idea de que a todo Estado “forma de poder político” debe corresponder una nación “unidad cultural” y a toda nación debe corresponder un Estado. 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 (p. 231).

Con este señalamiento Villoro hace notar la tardanza del debate sobre los derechos de los indígenas y la ausencia de una ley reglamentaria que se desprendiera del artículo 4º, argumentado que si este artículo reconocía ya en su párrafo primero la composición pluricultural del país, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas:

esta formulación podría tomarse como simplemente descriptiva de la realidad del país, pero si seguimos leyendo el mismo párrafo, donde se dice que el Estado promoverá las culturas, ayudará a que se desarrollen, etcétera, veremos que tiene un sentido normativo. Sin embargo, se esperaba que a esta reforma del artículo 4o. siguiera una ley reglamentaria que pudiera desarrollar los aspectos de esta prescripción normativa, esto último no sucedió por motivos políticos, que sería demasiado largo exponer (2002, p. 231).

Villoro expresa sobre la particularidad del párrafo primero que este puede ser interpretado. El argumento que expone es que el Congreso de la Unión, al aceptar la reforma del artículo 4º, estaría rompiendo con la idea tradicional de un Estado homogéneo en la cultura y, en lugar de ello, propone la constitución de un Estado pluricultural, es decir, un Estado heterogéneo, y al mencionar que la pluralidad se sustenta “originalmente en sus pueblos indígenas”, la Constitución establece por primera vez a un sujeto de derecho nuevo: el pueblo indígena. De esta idea Villoro propone la siguiente interpretación:

El adverbio *originalmente* (“sustentado *originalmente* en los pueblos indígenas”) nos indica una interpretación: la Constitución de la nación acepta que es originada en un pacto entre distintos pueblos, puesto que *originalmente* puede interpretarse en el sentido de que estos pueblos subsistían antes de la formulación de la Constitución. Destaca la interpretación de que son los pueblos que constituyen la nación pluricultural los que decidieron pactar la Constitución nueva. Si esa interpretación se sostiene, es claro que los derechos de autodeterminación de los pueblos, (...) no deben ser promulgados por el constituyente, sino reconocidos como entidades que originalmente participaron en la constitución del Estado plural (2002, p. 232).

Con estas consideraciones Villoro recurre al convenio entre la delegación federal y la delegación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, donde se señala que los pueblos indígenas tienen derechos que deben ser reconocidos, no promulgados, y sostiene que “la diferencia entre reconocer derechos de los pueblos y promulgar, no es meramente semántica”. Las consecuencias de una afirmación en contrario, según el maestro Villoro, equivale a decir que los derechos de los indígenas “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”. En este sentido, los pueblos serían entidades que participan en el pacto social. “Se trata del paso de un Estado homogéneo, unitario, el Estado-nación tal como fue concebido a partir de 1824 en nuestra primera Constitución, a un Estado plural que sería el resultado del pacto entre distintos pueblos” (2002, p. 232).

Finalmente la reforma del artículo 4.º constitucional fue el parteaguas para el reclamo de mayor espacio en la constitución y la legislación mexicana de los derechos de los pueblos indígenas. Si bien esta reforma ha sido duramente criticada, también es cierto que por primera vez se le quitó al Estado la oportunidad de comenzar a debatir sobre los ya insoslayables derechos de estas comunidades.

El efecto, en términos políticos de la reforma para los indígenas, según lo que hemos expuesto líneas arriba, podemos decir que tiene dos vertientes: a) en lo individual y; b) en lo comunitario. Sobre los derechos individuales, está claro que la reforma no cedió ningún derecho individual, si recordamos, esta inicia diciendo que “la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”. En ello debemos entender que lo que se reconoce es la existencia de distintas culturas, dado lo cual entendemos la disposición como un derecho colectivo, no individual. En este mismo sentido, el artículo mencionaba que:

La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y

formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso al a jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Como se ve, el artículo 4º no habla de derechos individuales. Sobre los derechos colectivos indígenas y los individuales, la discusión es lo bastante amplia para ser tratada en este espacio, dado lo cual no entraremos a este debate, que, aunque si bien resulta toral para el entramado del régimen de derechos de los pueblos indígenas, no es el *quid* de esta aportación. Más bien, el fin originario de este trabajo es analizar el estatus de ciudadanía del indígena en la legislación mexicana, y como una conclusión previa podríamos establecer que, por lo menos el artículo 4º, en su reforma de 1992, no estableció un régimen, ni siquiera mínimo, de derechos humanos de primera generación para los indígenas en lo individual, es decir, su estatus de ciudadano era —en apariencia— el mismo que cualquier otro mexicano, aunque con las consecuencias de ser diferente, es decir, en términos de acceso a la toma de decisiones y representación políticas, los indígenas no tenían ese estatus de igualdad con el “otro”.

La reforma del 2001 y el nuevo régimen de relación entre el Estado y los indígenas

El paquete de reformas del 2001 sobre los derechos de los pueblos indígenas (DPI) incluyó los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115. Por el volumen de cambios expresados y por cuestiones de espacio, no incluiremos por ahora comentarios al respecto de estos artículos; solamente reseñaré lo que interesa directamente al tema de los derechos de los pueblos indígenas, que es principalmente el artículo 2º de la Constitución General. El cambio fundamental de una a otra era de relaciones con los pueblos indios en nuestro país se da principalmente en torno a tres temas toales: i) derecho a la identidad, ii) derecho a la libre determinación; y iii) derecho a la autonomía.

Existen pocos trabajos especializados en la reforma del año 2001, y debido a esto no tenemos aún la radiografía de las raíces más profundas de la reforma. Sin embargo, con la poca literatura que existe al respecto podemos analizar el estatus jurídico del indígena en cuando a este cuerpo normativo se refiere, aunque, por su amplitud, solo abordaremos conceptos fundamentales, como el de la igualdad. Para ello veamos el artículo 2° constitucional, en su apartado “A”, que es a donde apunta la mayor carga de críticas a la reforma:

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, asentada 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 (CPEUM, artículo 2°).

Como se observa, esta reforma resultó más abundante que la de 1992. “Efectivamente, a diferencia de la reforma maximalista del artículo 2° en 2001, el texto del artículo 4° se diseñó para que con pocas palabras se dejaran el mayor número de puertas abiertas en una ley reglamentaria” (Aragón, 2007, pp. 204-207). Sin embargo, con carencias que ni el mismo paso del tiempo ni el levantamiento zapatista ha logrado solventar (Cruz, 2001)⁵.

El artículo 2° define a México como una nación única e indivisible; en la siguiente línea se reconoce

5 Coincidimos con Elisa Cruz, cuando destaca la ineficiencia de las reformas y políticas públicas indigenistas: “A diez años que Bonfil Batalla escribiera *México profundo*, y alertara sobre la existencia de dos proyectos de nación antagónicos, una serie de acontecimientos han colocado a los pueblos indígenas en el debate nacional: el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y los Diálogos para la Paz; las reformas constitucionales y legales, así como los acuerdos políticos, Acuerdos de San Andrés Larraínzar, que declaran el reconocimiento de la pluriculturalidad de la nación mexicana y una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad mexicana y el Estado. Pese a esto los indígenas siguen viviendo el racismo y la marginación, fomentados en mucho por las políticas educativas y de información y comunicación del gobierno mexicano. Tal hecho, aumenta la confusión e incomprensión de la sociedad mexicana sobre los planteamientos que los pueblos indígenas hacen frente a la nación. Por último, en el marco del nuevo federalismo que el gobierno impulsa, los pueblos indígenas sólo son importantes en la medida en que representan mayores votos o bien, mayores posibilidades para gobernar localmente” (Cruz, 2001, p. 70).

pluricultural. Sin duda, es una contradicción afirmar legalmente que un Estado es una sola nación y en seguida afirmar que esta se compone de varias culturas. El problema que se detecta es que una nación es la suma de distintos criterios, pero de una misma cultura, de tal forma que afirmar la unidad nacional es negar la pluralidad (Durand, 1992)⁶. En este sentido, Karla Pérez (2002) considera como presupuestos falsos la homogeneidad entre el Estado, la nación y el pueblo, y explica que esta creencia esconde diferencias, olvidando intereses y necesidades básicas de los sometidos a un mismo marco jurídico. Por eso, negar las diferencias, argumentando una supuesta convergencia es siempre criticable.

Sobre todo cuando el “diferente” es desdeñado por considerarse minoritario con respecto a una “sociedad mayor” o bien, mayoritaria, a la que se pretende asimilarlo. Esta supuesta convergencia de un pueblo homogéneo y una sola nación dentro de un mismo Estado ha provocado el uso e interpretación de uno u otro concepto (Estado, nación y pueblo) como sinónimos (p. 51).

En el mismo sentido, Patricia Kurczyn (2002) explica que la igualdad puede comprenderse y

6 Luego de la reforma del artículo 4°, la “mexicanización” del indio era el centro de las críticas. La vigencia de este problema se extiende a la reforma constitucional del 2001 y por eso vemos una similitud entre las críticas a la reforma del 2001 y las que Carlos Durand, afirmó contra la reforma de 1992, sobre el “formulismo jurídico” de la *igualdad* planteado en el artículo 1° de la Constitución General: “Teórica y doctrinariamente, este tipo de principios es irrefutable, sin embargo, en los hechos este pronunciamiento ‘homogeneizó’ a doce millones de indígenas para corporativizarlos al proyecto nacional, con lo que se ‘hizo iguales a los desiguales’ (...) El Estado mexicano aplicó en la Constitución un criterio mono-étnico... el del bloque hegemónico como fenómeno político-social. Este hecho no es gratuito, sin que configura un problema de poder en el que el proyecto capitalista plantea a la ‘homogeneización’ y omisión jurídica de las poblaciones indígenas, como un hecho necesario y además útil para la reproducción y expansión de sus sistemas” (Durand, 1992, p. 88).

ejecutarse de manera absoluta o relativa. Apoyándose en Giddens, comenta que:

En relación con la igualdad como concepto relativo, debemos preguntar: ¿igualdad entre quiénes, de qué y en qué grado? En este sentido, vale formular la pregunta de si la igualdad a que se refiere la reforma constitucional se dirige concretamente a los grupos indígenas entre sí o entre estos y el resto de la población mexicana, altamente mezclada desde los tiempos de la Colonia (p. 72).

Consideraciones finales

Miguel Carbonell (2002) es de la idea de que la reforma en materia de derechos indígenas no resuelve el debate sobre el tema, más bien lo deja abierto, ya que la reforma remite el desarrollo de sus disposiciones a las legislaciones estatales.

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. Su texto establece, escuetamente, lo siguiente: “La nación mexicana es única e indivisible” (p. 22).

Efectivamente, el tema no está cerrado, falta aún resolver el debate de estos primeros puntos que puedan concretar y darle forma clara y sólida al tema de la *identidad*⁷. Podemos decir que la reforma del 2001 intenta poner mayor orden, por lo que toca a la asignación de derechos de los indígenas, es decir, por primera vez se trataría de hacer visible al indígena, de reconocerlo como sujeto de derechos. Es importante destacar que la Constitución distingue entre comunidad y pueblo, que fue uno de los aciertos que se apuntaron a la anterior reforma de 1992, en la que la inclusión del término “pueblo” abría la puerta para que las comunidades indígenas fueran reconocidas como diversidad cultural en el país.

Ahora bien, este punto es de los más sensibles en el texto constitucional, debido a que no aporta una definición clara del *estatus* jurídico político

de los individuos indígenas, es decir, si bien se habla de comunidades pertenecientes a pueblos, no se establecen características de los miembros de estos pueblos para el reconocimiento de sus derechos políticos frente al *otro*. El artículo que comentamos menciona que los pueblos indígenas, 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”. Coincidimos con Miguel Carbonell (2002) en su reflexión sobre la cuestión de la *descendencia*, ya que, como él explica:

genera múltiples posibilidades interpretativas, pues puede significar tanto la descendencia biológica o sanguínea o la mera descendencia digamos “cultural”. Las preguntas en este punto saltan de inmediato: ¿la descendencia debe haberse mantenido pura, es decir, se debe ser 100% indígena para ser sujeto de los derechos de los pueblos indígenas?, ¿se admiten graduaciones en dicha pertenencia? El gran número de habitantes mestizos que hay en México hace que no sean preguntas puramente teóricas (p. 23).

Sin duda, el artículo 2º constitucional vigente requiere de mayores reflexiones, por ello, nos interesa dejar en claro, para fines de este trabajo, que el artículo 2º constitucional no resuelve ni aclara la situación política de los indígenas en nuestro país, dejándolos en una especie de limbo político. Los argumentos para nuestra afirmación son que:

1. Existe una clara contradicción entre la declaración de ser pluriculturales y la afirmación de la unidad nacional;
2. No está claro cómo definir la identidad indígena;
3. Al no establecerse parámetros claros para definir la identidad, el derecho a la autodeterminación y la autonomía podrían no responder a las necesidades reales de los pueblos indígenas;

4. La representatividad política se entiende únicamente como una representación comunitaria o comunal;
5. Al dejar a las legislaciones estatales la definición de las características de relación entre el Estado y las comunidades indígenas, el tema indígena se vuelve en exceso local, es decir, cabría preguntarnos si los derechos que las constituciones políticas estatales reconozcan para “sus” grupos indígenas serán reconocidos en otros estados del país. Aún quedan muchas preguntas respecto al tópico que estamos tratando, además de análisis que aclaren el espíritu de la reforma del año 2001 como expresa Miguel Carbonell:

La historia constitucional de México es uno de los ejemplos que ilustra de manera abrumadora ese planteamiento esquizofrénico, porque ha conducido en todos los casos a la construcción jurídica de un estado ficticio, de cuyas normas y prácticas queda excluida la mayoría de la población. ¿Dónde si no, está la razón de contradicciones tan evidentes como que el individualismo y el igualitarismo en que se empeñaron los liberales del siglo pasado han conducido, sin solución de continuidad, a la consolidación de los sistemas de servidumbre en las haciendas porfiristas? ¿Cómo se explica una legislación anticlerical convertida en letra muerta, en ficción pura, para dar paso a un acuerdo tácito con la Iglesia que resulta ser la negación misma del espíritu de las leyes? ¿Cómo entender, si no es a condición de admitir la gran ficción dominante, un sistema de elecciones democráticas que descansa en el reconocimiento de los partidos políticos como único vehículo legítimo de la participación electoral ciudadana, en un país en el que la absoluta mayoría de la población no milita en ningún partido ni ejerce el derecho a voto? (Bonfil, 2006, pp. 106-107).

La interrogación que salta a la vista sobre el tema de los derechos de los pueblos indígenas es la de ¿quién es el indígena? La misma pregunta así planteada es de por sí una muestra de etnocentrismo: ¿por qué habría que pensar en quién es el indígena y no en quién es el *otro* o respecto a quién se intenta definir al indio? En este orden de ideas, la

legislación no se pregunta por el otro no indígena, porque está muy claro que todos somos mexicanos, aunque no quede claro lo que es ser mexicano para el grueso de estos, y preferimos creer que la otredad, la alteridad, las minorías⁸, son aquellos que están menos representados política, social y culturalmente⁹.

En este sentido, podemos explicar estas ausencias de los derechos indígenas en nuestra legislación mexicana como un control de la identidad a partir de patrones de enculturación, como explica Sonia Grubits (2005) sobre el concepto de *identidad regional*, el cual se vincula con el de ciudadanía, democracia y socialización con un acento implícito de

8 Sobre el término de minorías, Mónica Rocha (1995) comenta que “por otro lado, es importante señalar que el debate doctrinal se inclina de mejor forma a asumir que las poblaciones indígenas están surgiendo en derecho como una categoría independiente diferente a otros grupos tales como minorías. En otras palabras, los grupos indígenas que reclaman tener una especificidad e identidad culturales diferente al resto de la población del Estado, así como una histórica posesión de la tierra exigen no ser considerados como ‘minorías’. Dicha demanda, generalmente aceptada en derecho, funda sus bases en que los indígenas, a diferencia de las minorías, no son producto de accidentes históricos en los que por diversos motivos quedaron contenidos en un territorio distinto al de origen. Ellos argumentan una permanencia histórica de la tierra y por tanto una ocupación previa de la misma respecto a otros colonizadores. Precisamente en este punto los grupos indígenas basan sus reclamos sobre la tierra. Sin embargo, decir que la demanda de autonomía puede fundarse en esa histórica posesión de la tierra no es aceptable en derecho” (p. 43).

9 Sonia Grubits (2005) comenta que “partiendo de que la construcción de la identidad es un proyecto de vida de un actor social colectivo, que se expande hacia la transformación de la sociedad como prolongación del proyecto de identidad, el análisis tiene que abordarse desde un contexto social definido, por una extensión geográfica que si bien define una región en el sentido físico, llega a constituirse a través de los procesos simbólicos desarrollados por el acontecer histórico y la apropiación de un patrimonio cultural en lo que podemos definir como una identidad regional” (p. 472).

aculturación, lo que conlleva el análisis de la forma en la cual los ritos y los mitos de la cultura propia o particular se funden con nuevas corrientes de pensamiento y acción, además de un componente adicional de enculturación, con el cual “una cultura envolvente y predominante, trata de ejercer su dominio sobre los patrones específicos de identidad” (p. 472). Acerca del tema de la identidad, Charles Taylor (1993) explica:

La tesis es que nuestra identidad se moldea en parte por el reconocimiento o por la falta de este; a menudo también, por el falso reconocimiento de otros, y así, un individuo o un grupo de personas puede sufrir un verdadero daño, una auténtica deformación si la gente o la sociedad que lo rodea le muestran, como reflejo, un cuadro limitativo, o degradante o despreciable de sí mismo. El falso reconocimiento o la falta de reconocimiento puede causar daño, puede ser una forma de opresión que aprisione a alguien en un modo de ser falso, deformado y reducido (pp. 43-44).

Como hemos visto, los derechos de los pueblos indígenas son un tema aún en debate que sigue esperando su consecución para poder operar. Esto supone la necesidad de contar no solo con un marco jurídico que atienda a los compromisos internacionales y la correspondiente responsabilidad ética del Estado, sino, sobre todo, que responda a las reales demandas y necesidades de los pueblos indígenas. La cuestión no resulta sencilla, por el contrario, el debate ha llegado a un punto muy interesante: ¿cómo debería ser la relación entre indígenas y no indígenas desde el ejercicio del poder político? Esto implica replantearse los esquemas de interacción entre unos y otros y requiere, sin lugar a dudas, de resolver antinomias, anacronismos e identidades; resulta interesante observar, entonces, cómo se darán esas reconciliaciones y deudas históricas que se mantienen con los pueblos indígenas¹⁰.

10 Al respecto, Guillermo Torres (1995) menciona que: “El carácter del nuevo Estado estaría fundado en la recomposición de la sociedad india, suprimiendo el centralismo. Por tanto, en el renacimiento de la sociedad india pasa por la supresión del despotismo institucional. El estado de reflejar el todo social y

Consideramos que el estatus político del indígena en México sigue manteniendo un matiz de ambigüedad ciudadana que beneficia en el corto plazo a la cultura dominante. Sin embargo, a la luz de Declaración Universal de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas del 2007, el fortalecimiento de las estructuras propias de las comunidades indígenas y la necesaria apertura del Estado irremediablemente llevarán a un replanteamiento del Estado nacional y su consecuente redirección de la representación política de los pueblos indígenas. En tanto ese momento llega, es sano reflexionar sobre los formatos y términos en los que se podría reconstruir la relación entre Estado y pueblos indígenas. Como expresaba Guillermo Bonfil Batalla (2006), habría que generar un “nuevo proyecto nacional” y el desplazamiento del proyecto sustitutivo de lo que él ha llamado el “México imaginario” (un proyecto que copia en todos los casos de algún otro país al que le reconoce una condición de avanzado, según los parámetros de la civilización occidental, un modelo de país industrializado que asegure un nivel de consumo cada vez más alto). A cambio de este proyecto sustitutivo del México imaginario:

Hay otra alternativa, que parte precisamente del reconocimiento y la aceptación de la civilización mesoamericana con todas las consecuencias que ello implica. Este sería un proyecto nacional organizado

ralismo no se entienda como obstáculo a vencer sino como el contenido mismo del proyecto, el que lo legitima y lo hace viable. La diversidad de culturas no sería solamente una situación real que se reconoce

no bloquearlo. El proceso lleva a la lucha por la autonomía, y a la necesaria refundación de un nuevo Estado, basado en un nuevo pacto nacional, así como en una diversidad de pactos regionales para negociar la recuperación de las tierras indias, y todo depende de la fuerza india.

El nuevo Estado confederado debe reconocer la autodeterminación, independencia, y reintegración al nuevo estado, de todas las entidades autónomas indias y no indias. La concepción de la separación sería un gran avance de un estado que supiera lograr los objetivos de un nuevo pacto social y político y la descomposición del sistema político” (p. 242).

como punto de partida, sino una meta central del proyecto: se trata de desarrollar una nación pluricultural sino pretender que deje de ser eso: una nación pluricultural (p. 232).

En este orden de ideas, le queda a la actual y las siguientes legislaturas (sean federales o estatales) encontrar la mejor manera de sostener la relación entre el Estado y las poblaciones indígenas proporcionando las estructuras necesarias para que la representación política de los indígenas esté garantizada en los marcos constitucionales y sobre todo para que puedan ser realidad los derechos tanto de *unos* como de *otros*.

Referencias

- Aragón, O. (2007). *Indigenismo, movimientos y derechos indígenas en México. La reforma del artículo 4º constitucional de 1992*. México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Arias, A. (2007). *EZLN: Violencia, derechos culturales y democracia*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Bonfil, G. (2006). *México profundo, una civilización negada*. México: Debolsillo.
- Bonfil, G. (s.f.). "Historias que no son todavía historia". En: varios autores, *¿Historia para qué?* (pp. 227-245). México: Siglo XXI.
- Burguete, A. (2002). "Chiapas: reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena". En: González J. (Coord.), *Constitución y derechos indígenas* (pp. 209-218). México: UNAM.
- Carbonell, M. (2002). "Constitución y derechos indígenas: Introducción a la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001". En: M. Carbonell y K. Pérez (Coords.), *Comentarios a la reforma constitucional en materia Indígena* (pp. 11-36), México: Instituto de investigación Jurídicas UNAM.
- Castellanos, A. y López y Rivas, G. (1997). Autonomías y movimiento indígena en México: debates y desafíos. *Alteridades*, 7(13), 145-159.
- Cruz, E. (2001). "Cultura nacional y pueblos indígenas". En: J. Ordóñez (Coord.), *Análisis interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas. X Jornadas Lascasianas* (pp. 69-86). México: UNAM.
- Durand, C. (1995). "Nueva juridicidad agraria y la cuestión campesino indígena". En: D. Chacón Hernández et al (Coords.), *Efectos de las reformas al agro y los derechos de los pueblos indios en México* (pp. 165-188). México: UAM-A.
- Durand, C. (1992) "Por una reformulación de la legislación mexicana de poblaciones indias". En: *Derechos contemporáneos de los pueblos indios justicia y derechos étnicos en México*, (pp. 87-102). N.º 1. México, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM.
- Grubits, S. y Vera, J. (s.f.). Construcción de la identidad y la ciudadanía. *Ra Ximhai*, septiembre-diciembre, año/vol. 1, n.º 003, pp. 471-488. Universidad Autónoma indígena de México, el Fuerte, México.
- Kurczyn, P. (2002). "Reflexiones sociojurídicas acerca de las reformas constitucionales en materia indígena". En: M. Carbonell y K. Pérez (Coords.), *Comentarios a la reforma constitucional en materia Indígena* (pp. 68-87). México: Instituto de Investigación Jurídicas UNAM.
- López y Rivas, G. (2002). "Las Autonomías Indígenas". En: J. González (Coord.), *Constitución y derechos indígenas* (pp. 113-120). México: UNAM.
- Moguel, J. y San Juan C. (Coords.) (2004). *Sistemas jurídicos de la pluriculturalidad en México* (pp. 23-28). México: Universidad Indígena Intercultural de Michoacán.
- Noyola, J. (1987). "La visión integral de la sociedad nacional (1920-1934)" en C. García, (Coord. general.), *La antropología en México. Panorama Histórico. 2. Los hechos y los dichos (1880-1986)*, Colección Biblioteca del INAH, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Pérez, K. (2002). "La nación mexicana y los pueblos indígenas en el artículo 2º Constitucional". En: M. Carbonell y K. Pérez (Coords.), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena* (pp. 51-66). México: Instituto de Investigación Jurídicas UNAM.
- Ramos, S. (2008). *El perfil del hombre y la cultura en México*. 49ª edición. México: Colección Austral.
- Rocha M. (1995). "El estatus de los 'pueblos indígenas' en derecho internacional". En: G. Gómez y J. Ordóñez (Coords.), *Derecho y poder: la cuestión de la tierra y los pueblos indios* (pp. 41-67). México: Universidad de Chapingo.
- Sánchez, C. (1999). *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*. México: Siglo XXI.
- Taylor, C. (1993). *El multiculturalismo y "la política del reconocimiento"*, ensayo de Charles Taylor. México: FCE.
- Torres, G. (1995). "El proceso de Indianización y un modelo alternativo". En: D. Chacón, C. Durand et al. (Coords.), *Efectos de las reformas al agro y los derechos*

de los pueblos indios en México (pp. 229-251). México: UAM-A.

Urías, B. (2004), “De moral y regeneración: el programa de ingeniería social posrevolucionario visto a través de las revistas masónicas mexicanas, 1930-1945”, (pp. 87-119), *Cuicuilco*, vol. 11, núm. 32, septiembre-diciembre, Distrito Federal, México, Escuela Nacional de Antropología e Historia.

Villoro, L. (2002). “El Estado-Nación y las Autonomías Indígenas”. En: J. González (Coord.), *Constitución y derechos indígenas* (pp. 231-239). México: UNAM.

