

PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, Y SUS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. EL GRAN AUSENTE DE LA REFORMA POLÍTICA DE 2014

*INDIGENOUS PEOPLES AND COMMUNITIES AND THEIR
POLITICAL-ELECTORAL RIGHTS. NOTABLY ABSENT
FROM THE POLITICAL REFORM OF 2014*

Andrés Carlos VÁZQUEZ MURILLO¹

Sumario:

- I. Introducción
- II. México independiente
- III. Del indigenismo integracionista al multiculturalismo
- IV. El levantamiento zapatista en Chiapas, los acuerdos de San Andrés Larráinzar y sus efectos
- V. La reforma constitucional de 2001 frente al derecho internacional
- VI. Conclusiones
- VII. Fuentes consultadas

RESUMEN: La reforma política de 2014 —como todas las de gran calado— tocó importantes temas. Como otras, no se ocupó en lo absoluto de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. En este trabajo se pretende demostrar que la reforma indígena de 2001, si bien importante, se encuentra incompleta. Falta tocar importantes temas para lograr el pleno desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas. Sin duda, la reforma citada fue una oportunidad desaprovechada.

Palabras clave: derecho electoral, pueblos originarios, autonomía indígena, multiculturalismo, acciones afirmativas.

¹ Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la ponencia de la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa.

ABSTRACT: *The 2014 political reform, like all deep draft important issues are touched. As others, did not deal at all of the rights of indigenous peoples and communities. This paper seeks to show that the indigenous reform of 2001, although important, is incomplete. Foul deal important issues to achieve the full development of indigenous peoples and communities. Undoubtedly, this reform was a missed opportunity.*

Descriptors: *electoral law, indigenous peoples, indigenous autonomy, multiculturalism, affirmative action.*

I. INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional en materia política,² como la mayoría de las reformas de gran calado, no se ocupó del ejercicio de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas, en el marco de la autonomía que la Constitución federal les garantiza.

En materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, la Constitución ha sido objeto de reforma en dos ocasiones: en 1992³ y en el 2001.⁴ La primera, fue resultado de la adhesión del Estado mexicano al Convenio Internacional del Trabajo Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, con el fin de adecuar la carta magna a dicho tratado. La segunda, fue resultado de las pláticas conciliatorias ente el Estado mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, gestor del levantamiento armado en Chiapas de 1996.

La primera reforma tuvo por efecto alejarse de la idea del Estado-nación que permeó desde la Independencia de México y reconocer su composición pluricultural, en tanto que la segunda reconoció cierto ámbito de autonomía a favor de los pueblos y comunidades indígenas.

Sin embargo, ninguna de las reformas en comento ha tenido como efecto reducir el atraso y la marginación en la cual viven estas comunidades, pues a pesar de la autonomía alcanzada, esta situación no se ha modificado o lo ha hecho muy poco.

Coyuntura que obedece, desde mi punto de vista, al hecho de que la autonomía reconocida a los pueblos y comunidades indígenas se limitó al interior de la comunidad,

² *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014.

³ *Diario Oficial de la Federación* del 28 de enero de 1992.

⁴ *Diario Oficial de la Federación* del 14 de agosto de 2001.

pero no ha trascendido a la representación política tanto a nivel nacional como estatal.

Asimismo, otra dificultad que impide el fortalecimiento de las instituciones del derecho indígena es que la división política del país no corresponde con los asentamientos indígenas. Por el contrario, la división política de los estados muchas veces divide a un pueblo indígena en varios estados, como es el caso del pueblo mixteco, que se encuentra distribuido en los estados de Guerrero, Oaxaca y Puebla.

Por otro lado, en otras ocasiones, en un municipio se conjuntan comunidades pertenecientes a distintas etnias alejadas entre sí, que dificultan la celebración de elecciones universales, así como una autoridad municipal única. Tal es el caso del municipio de Santiago Choapam, en donde conviven zapotecos, chinantecos y mixes.

En este sentido, se considera que la autonomía reconocida a los pueblos y comunidades indígenas, tanto por la Constitución como por los tratados internacionales justifican el establecimiento de espacios reservados para indígenas en el Congreso federal como en los congresos locales.

De igual forma, sirve de base para una modificación de la división política del territorio en el cual se asientan los pueblos y comunidades indígenas, a fin de agruparlos de una mejor manera, con el fin de fortalecerlos.

Para una mejor comprensión del fenómeno indígena, se considera necesaria una recapitulación de la percepción que se ha tenido de los indígenas a partir de la Independencia de México.

II. MÉXICO INDEPENDIENTE

En la época colonial los pueblos y comunidades indígenas lograron subsistir como entes unitarios, ya que la Corona española las protegió de los encomenderos, al ser la base de su sistema impositivo.⁵ Durante esta época se refería a los pueblos indígenas como nación, ejemplo, la nación tlaxcalteca, la nación otomí.⁶

Época en la que se reconocieron las repúblicas indígenas, y son ellas las que

⁵ Villoro, Luis, "Del Estado homogéneo al Estado plural (el aspecto político: la crisis del Estado-nación)", en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.), *Pueblos indígenas y derechos étnicos. VII Jornadas Lascasianas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 71.

⁶ *Ibidem*, p. 69.

conservaron sus títulos primordiales que definen sus tierras y territorios ancestrales e históricos.⁷

La revolución de Independencia en México adoptó las ideas liberales prevalecientes a finales del siglo XVIII y principios del siguiente, que dieron lugar a la idea del Estado-nación, el cual no reconoce comunidades históricas que hubieran existido previamente; parte desde cero y estableció homogeneidad en una sociedad realmente heterogénea, pues tiene como principios fundamentales el estar conformada por individuos iguales entre sí que se encuentran sometidos a una regulación homogénea.⁸

Al respecto, Luis Villoro, en la obra citada, menciona:

El Estado-nación moderno impone un orden sobre la compleja diversidad de las sociedades que la componen. En la heterogeneidad de la sociedad debe establecerse la uniformidad de una legislación general, de una administración central, de una cultura nacional válida para todos y de un poder único. De ahí que el estado debe borrar la multiplicidad de las sociedades sobre las que se impone y establecer sobre ellas un solo orden. La ideología del Estado-nación moderno es el nacionalismo, el cual se puede caracterizar por dos ideas centrales:

1a. A todo Estado debe corresponder una nación, a toda nación debe corresponder un Estado; por lo tanto, su fin es lograr la unidad nacional en un territorio determinado, donde domina un poder estatal.

2a. El Estado nacional no obedece a ningún otro poder por encima de él; es absolutamente soberano.⁹

Desde la Independencia se impuso el proyecto de construir un Estado-Nación moderno, en el cual no existe lugar para la diversidad cultural. Una de sus principales finalidades fue borrar con todo lo indígena para dar lugar a una nueva cultura homogénea: la mestiza.

Esta tendencia colocó a los pueblos indígenas en una situación conocida como colonialismo interno, conformado por “dos o más conglomerados socio-culturales, uno

⁷ Nahmad Sitton, Salomón, “Autonomía indígena y soberanía nacional. El caso de la ley indígena de Oaxaca”, en González Galván, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 193.

⁸ *Idem*.

⁹ *Ibidem*, p. 70.

superparticipante y otro supermarginal, uno dominante —llámese español, criollo o ladino— y otro dominado —llámese nativo, indio o indígena —”.¹⁰

El marginalismo, o la forma de estar al margen del desarrollo del país, el no participar en el desarrollo económico, social y cultural, el pertenecer al gran sector de los que no tienen nada es particularmente característico de las sociedades subdesarrolladas [...] la sociedad dual o plural, la heterogeneidad cultural, económica y política que divide al país en dos o más mundos con características distintas, se hallan esencialmente ligados entre sí, y ligados a su vez con un fenómeno mucho más profundo que es el colonialismo interno o el dominio y explotación de unos grupos culturales por otros.¹¹

El problema consiste en una negación por parte del grupo dominante a reconocer la existencia de grupos culturales distintos conformados por los pueblos originarios, pues el problema indígena se traduce en un conflicto de colonialismo interno, en el que comunidades indígenas son una colonia al interior de los límites nacionales, pues tienen las características de una sociedad colonizada.¹²

La situación de las comunidades indígenas empeoró durante la segunda parte del siglo XIX, debido a las leyes de desamortización, deslinde y colonización, aplicadas principalmente durante el periodo porfirista (1876-1910) al despojarlas de las mejores tierras a favor de las haciendas.¹³

La concepción indígena de propiedad es distinta a la concepción liberal predominante durante el siglo XIX, que sigue vigente a la fecha. Parte de la base de la propiedad comunal y el derecho de cada individuo a disfrutar de los recursos naturales por su pertenencia a la comunidad. En cambio, la idea liberal concibe al individuo como titular del derecho de propiedad.

Esta diferencia sustancial originó que gran parte del territorio indígena fuera declarado como vacante (sin propietario individual) y vendido por las empresas deslindadoras contratadas durante el Porfiriato para tal fin.

¹⁰ González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1998, p. 89.

¹¹ *Idem*.

¹² *Ibidem*, p. 104. Sobre las características del colonialismo interno véase la obra citada de González Casanova, pp. 105-107.

¹³ Sámano Rentería, Miguel Ángel, “La tierra y el territorio: raíz y razón de Emiliano Zapata y del agrarismo contemporáneo”, p. 1 (artículo sin publicarse en posesión del autor).

La Revolución de 1910 se distinguió por conservar el mismo proyecto liberal de Estado-Nación, pero se vio obligada a incorporar ideas de la tendencia agraria y popular, como el ejido, la propiedad comunal y, en su corriente indigenista, el respeto por las culturas indígenas.¹⁴

Lo anterior, sobre todo, por la participación agraria e indígena a través de los movimientos zapatista y villista, que esencialmente reclamaban la tierra para los campesinos que la habían perdido, debido a las leyes liberales del siglo XIX o que nunca la habían tenido.

Sin embargo, la idea esencial se conservó. La concepción del Estado-Nación como una unidad homogénea.¹⁵ Manuel Gamio fue quien mejor sintetizó ese proyecto, pues pensaba que si bien, la sociedad mexicana estaba escindida entre culturas y formas de vida distintas; la patria, en cambio, era algo que hay que construir, edificar; era algo que hay que forjar.¹⁶ De esta forma, inició en México el indigenismo.

III. DEL INDIGENISMO INTEGRACIONISTA AL MULTICULTURALISMO

Después de la Revolución de 1910 se pueden distinguir dos etapas en la relación del Estado mexicano con los pueblos y comunidades indígenas: el indigenismo (1917-1970), que partía de la base de que los indígenas se encontraban en una situación de rezago, producto de sus particularidades culturales.

Es decir, se partía desde la premisa fundamental de que las culturas indígenas eran *per se* atrasadas, por lo que su pertenencia a ellas implicaba que sus miembros se ubicaran en situación de rezago. Por ello, era necesario integrarlos a la cultura mestiza a fin de que superaran tal situación.

Carlos Gamio sostuvo que la “fusión de razas, convergencia y fusión de manifestaciones culturales, unificación lingüística y equilibrio económicos de los elementos sociales” eran las condiciones necesarias para que México “constituya y

¹⁴ Villoro, Luis, *op. cit.*, p. 71.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Gamio, Carlos, *Forjando patria*, 2a. ed., México, Porrúa, 1960.

encarne una Patria poderosa y una Nacionalidad coherente y definida”.¹⁷

Al respecto, Alfonso Caso consideró:

Nuestro objeto no es preservar a la comunidad indígena dentro de sus formas tradicionales de cultura. No es, tampoco impedir que la comunidad indígena se ‘contamine’ con influencias mestizas o europeas, no es por último, ni mucho menos, hacer que las comunidades indígenas regresen a la formas tradicionales de vida que tuvieron en el pasado; el fin claro y terminante que nos proponemos es acelerar la evolución de la comunidad indígena para integrarla cuanto antes –sin causar una desorganización en la propia comunidad-, a la vida económica, cultural y política de México; es decir, nuestro propósito es acelerar el cambio, por otra parte inevitable, que llevará a la comunidad indígena a transformarse en una comunidad campesina mexicana y, a la región indígena en una región mexicana con todas las características que tienen las otras regiones del país.¹⁸

Lo que buscaba el indigenismo era la homogenización de todas las culturas del país a una sola cultura mestiza, donde todas las personas hablaran español, para así forjar una nueva patria y posibilitar la llegada de la modernidad y el progreso para las masas, hasta el momento marginadas y pobres.¹⁹ Gamio siguió la lógica liberal y occidental, donde un país de diversidades —de todo tipo— se convertiría en otro, y donde todas y todos serían iguales ante la ley.²⁰

Esta misma tendencia puede advertirse a nivel internacional, ya que el Convenio 107 sobre poblaciones indígenas, tribales y semitribales formulado por la Organización Internacional del Trabajo partía de las siguientes premisas:

—Suponía que los pueblos indígenas y tribales eran sociedades temporales destinadas a desaparecer con la modernización. Por esta razón utilizó el nombre de población, concebido como un segmento de la población homogénea y no como una comunidad existente al interior de un país con características culturales propias.

¹⁷ *Ibidem*, p. 183.

¹⁸ Caso, Alfonso, *Indigenismo*, Instituto Nacional Indigenista, 1958, p. 27.

¹⁹ Mesri Hashemi-Dilmagani, Parastoo Anita, “El derecho electoral indígena en Oaxaca: la comunalidad viva y la resistencia”, 2014, p. 18, <http://132.248.9.195/ptd2014/mayo/508450961/Index.html> (consultada el 30 de mayo de 2014).

²⁰ Navarrete Linares, Federico, “Los pueblos indígenas de México”, *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, 2008, p. 35.

—Considera que se trata de grupos poblacionales cuyas condiciones sociales y económicas corresponden a una etapa menos avanzada que la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional y que están regidas total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones (artículo 1.1.a).

—Como grupos poblacionales atrasados impone la obligación a los Estados parte de protegerlos y fomentar su integración progresiva a la vida en sociedad (artículo 2.1).

Durante la década de 1970 la ONU comenzó a reexaminar la situación de los pueblos indígenas y tribales, por lo que la orientación del Convenio 107 fue objeto de cuestionamientos.²¹

Al respecto, la Comisión de Expertos convocada por la OIT en 1986 concluyó que el “enfoque integracionista del Convenio estaba obsoleto y que su aplicación era perjudicial en el mundo moderno”.²²

Así, el Convenio 107 fue objeto de revisión para dar lugar al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, formulado con un enfoque multicultural, ya que ahora considera a los indígenas propiamente como pueblos, esto es, como sociedades permanentes con características culturales y étnicas permanentes que coexisten al interior de un país que merecen respeto a sus formas ancestrales de organización social.

Asimismo, establece los términos de la relación entre el Estado y los pueblos indígenas y tribales con el fin de lograr “una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad” (artículo 2.1).

De acuerdo con Jean Maninat Machado, entonces director de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, el Convenio tiene dos postulados básicos: “el respeto de las culturas, formas de vida e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas, y la consulta y participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan.”²³

²¹ Alanís Figueroa, María del Carmen, “Jurisprudencia, reformas constitucionales y legales en materia electoral (mujeres e indígenas)”, Tesis doctoral, 2013, p. 21.

²² *Idem*.

²³ Maninat Machado, Jean, Presentación del Convenio Núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 2da. ed., 2007, Organización Internacional del Trabajo, p. 8,

El Convenio garantiza el derecho de los pueblos indígenas y tribales a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Es imprescindible que dichos pueblos tengan la posibilidad de participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.²⁴

De esta forma, la Organización Internacional del Trabajo en lo que respecta al Convenio 107 y su revisión, el Convenio 169 transitó de una propuesta de integración al etnodesarrollo.²⁵

Este Convenio fue aprobado por el Senado de la República el 11 de julio de 1990 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de agosto de 1990 y entró en vigor el 5 de septiembre de 1991.

Con la ratificación de este Convenio, México dejó atrás la visión integracionista del indigenismo para integrarse a una visión multicultural, que reconoce la existencia de diferentes culturas al interior del país.

La ratificación de dicho tratado internacional tuvo por efecto la reforma del artículo 4o. constitucional, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 4o. 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, 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 aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Con esta reforma, México se inscribe definitivamente en la tendencia internacional del

http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf (consultada el 28 de mayo de 2014).

²⁴ *Ibidem*, p. 9.

²⁵ Ordoñez Cifuentes, José Emilio, "Antecedentes doctrinarios del derecho internacional público moderno: integracionismo e indigenismo de participación", en Aragón Andrade, Orlando (coord.), *Los derechos de los pueblos indígenas en México. Un panorama*, UMSNH-División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho-Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Michoacán-Programa de Apoyo Académico a Estudiantes Indígenas de la Universidad Michoacana-Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior-Congreso del Estado de Michoacán, 2008, p. 95.

multiculturalismo, con lo cual rompe con la tradición liberal del Estado-nación homogéneo.

Así, esta reforma representó un gran avance, sobre todo en la concepción del Estado sobre los pueblos y comunidades indígenas, pues reconoce la existencia que les había sido negada desde la Independencia, por lo que se rompe con la tradición integracionista que imperó desde la Revolución de 1910, ya que no considera expresamente un ámbito de autonomía ni garantiza el derecho a la libre determinación.

Por el contrario, se limita a establecer una reserva legal a favor del legislador secundario, quien se encargará de evocar y promover el desarrollo de sus especificidades culturales, reformas secundarias que nunca se dieron.²⁶

Por tanto, se puede considerar que dicho precepto constitucional en realidad era letra muerta, porque se reconocía un hecho real, la composición pluricultural de la nación,²⁷ sin decir nada de las autonomías, del autogobierno, de la tierra o territorios, que constituyen la base fundamental de la cosmovisión indígena.

IV. EL LEVANTAMIENTO ZAPATISTA EN CHIAPAS, LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS LARRÁINZAR Y SUS EFECTOS

El 1 de enero de 1994 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) inició una insurrección armada en el estado de Chiapas, conocida como Levantamiento Zapatista. Quien emite la Declaración de la Selva Lacandona, cuyo contenido es el siguiente:

Declaración de la Selva Lacandona

HOY DECIMOS ¡BASTA!

Al pueblo de México: Hermanos mexicanos:

Somos producto de 500 años de luchas: primero contra la esclavitud, en la guerra de Independencia contra España encabezada por los insurgentes, después por evitar ser absorbidos por el expansionismo norteamericano, luego por promulgar nuestra

²⁶ Ordoñez Cifuentes, José Emilio Rolando, "Las demandas constitucionales en Guatemala y México", en González Galván, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 202.

²⁷ González Galván, Jorge Alberto, "La validez del derecho indígena en el derecho nacional", en Carbonell, Miguel y Pérez Portilla, Karla (coords.), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 39.

Constitución y expulsar al Imperio Francés de nuestro suelo, después la dictadura porfirista nos negó la aplicación justa de leyes de Reforma y el pueblo se rebeló formando sus propios líderes, surgieron Villa y Zapata, hombres pobres como nosotros a los que se nos ha negado la preparación más elemental para así poder utilizarnos como carne de cañón y saquear las riquezas de nuestra patria sin importarles que estemos muriendo de hambre y enfermedades curables, sin inmortales que no tengamos nada, absolutamente nada, ni un techo digno, ni tierra, ni trabajo, ni salud, ni alimentación, ni educación, sin tener derecho a elegir libre y democráticamente a nuestras autoridades, sin independencia de los extranjeros, sin paz ni justicia para nosotros y nuestros hijos.

...

PUEBLO DE MÉXICO: Nosotros, hombres y mujeres íntegros y libres, estamos conscientes de que la guerra que declaramos es una medida última pero justa. Los dictadores están aplicando una guerra genocida no declarada contra nuestros pueblos desde hace muchos años, por lo que pedimos tu participación decidida apoyando este plan del pueblo mexicano que lucha por trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz. Declaramos que no dejaremos de pelear hasta lograr el cumplimiento de estas demandas básicas de nuestro pueblo formando un gobierno de nuestro país libre y democrático.²⁸

Si bien, la primera reacción del gobierno fue el contraataque, se estableció un proceso de dialogo que tuvo lugar en el pueblo de San Andrés Larránzar o San Andrés Sacamch'en, en 1995 y 1996, durante el cual los zapatistas apostaron por cambios jurídico-políticos que respondieran a sus reivindicaciones y a las del resto de los pueblos y comunidades indígenas.

El proceso resultó de una agenda clara de cambios al marco constitucional en el ámbito de los derechos indígenas contenidos en los Acuerdos de San Andrés, firmados el 16 de febrero de 1996 entre el EZLN y el gobierno federal. Su finalidad era buscar un cambio en el orden económico, social y político imperante, a través del reconocimiento de las autonomías indígenas a nivel constitucional, con énfasis en los siguientes ámbitos:²⁹

1. Los derechos políticos de los pueblos indígenas, para fortalecer su representación

²⁸ <http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1993.htm> (consultada el 29 de mayo de 2014).

²⁹ Frente Zapatista de Liberación Nacional, *Acuerdos sobre derechos y cultura indígena*, Multiediciones California, 1997, p. 11.

política y participación en las legislaturas y en el gobierno, respetando sus tradiciones y garantizando la vigencia de sus formas propias de gobierno interno.

2. La jurisdicción y el derecho indígena, aceptando sus propios procedimientos para designar sus autoridades y la aplicación de sus sistemas normativos para la resolución de conflictos internos.

3. Las formas de organización social e instituciones internas de los pueblos indígenas.

4. El carácter de entidades de derecho público de las comunidades indígenas; el derecho a asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, y el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas, con una transferencia de recursos para que ellos mismos los administren. Esto implica el fortalecimiento de la participación indígena en varios niveles y ámbitos de gobierno.

5. La libre determinación y autonomía, expresadas en las legislaciones de las entidades federativas con las características que mejor expresen las situaciones y aspiraciones diversas de los pueblos indígenas.

6. La participación en asuntos públicos y en la integración de los ayuntamientos en los municipios mayoritariamente indígenas, a través de reformas al artículo 115 de la Constitución.³⁰

Como se dijo, dichos acuerdos se firmaron en febrero pero como el tiempo pasaba y el gobierno no mostraba voluntad para su cumplimiento, en septiembre el EZLN suspendió las negociaciones hasta que no se ejecutaran dichos compromisos.³¹

Para solucionar el problema la Comisión para la Concordia y Pacificación³² (Cocopa) elaboró una propuesta de reforma constitucional, la cual sólo se podría aprobar o rechazar sin que se aceptaran modificaciones, a fin de evitar negociaciones interminables.³³

A pesar de que el EZLN advirtió que no recogía todo lo pactado, decidió aceptar dicha

³⁰ *Ibidem*, pp. 9 y 10.

³¹ López Bárcenas, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, 5a. ed., Miguel Carranza editor, 2009, p. 136.

³² Comisión legislativa bicameral conformada desde marzo de 1995, encargada de ayudar en el proceso de diálogo en el contexto del levantamiento zapatista.

³³ López Bárcenas, Francisco, *op. cit.*, p. 136.

propuesta de reforma constitucional, con el fin de allanar el camino al diálogo; toda vez que recopilaba la mayoría de los reclamos contenidos en los acuerdos de San Andrés Larráinzar.³⁴

De acuerdo con Francisco López Bárcenas, el núcleo esencial de la propuesta es el siguiente:³⁵

1. Reconocimiento a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho, como titulares del derecho a la libre determinación (autodeterminación) en un régimen de autonomía.
2. En materia política se les reconocía el derecho a elegir a sus autoridades y el ejercicio de sus formas de gobierno de acuerdo a su propio sistema normativo interno, siempre que se garantizara la participación de las mujeres en condiciones de equidad. Asimismo, se reconoció el derecho de fortalecer su participación política en los distintos órganos del Estado, de acuerdo con sus especificidades culturales.
3. El reconocimiento de la comunidad indígena como sujeto de derecho público y la transferencia ordenada y paulatina de recursos económicos de la autoridad estatal a los pueblos y comunidades quienes los administrarían directamente.
4. El derecho a la remunicipalización a fin de hacer coincidente la división política con la agrupación de los pueblos indígenas en comunidades.
5. En materia económica el derecho a acceder de manera colectiva a los recursos naturales de sus tierras y territorios, estableciéndose como garantía su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.
6. En materia de justicia se establecieron nuevas normas tanto para la impartición como para el acceso a ella ante los órganos estatales.
7. En materia cultural se estableció el derecho para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad.
8. Por último, se estableció la obligación del estado de impulsar programas específicos para la protección de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Sobre la reacción del gobierno federal, Francisco López Bárcenas refiere lo siguiente:

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Ibidem*, pp. 136-139.

Esta propuesta fue rechazada desde un principio por el gobierno. Cuando ya era público que el EZLN la había aceptado, pidió tiempo para analizarla y después de hacerlo, el 20 de diciembre de ese mismo año, presentó lo que llamó varias objeciones que en realidad eran una contrapropuesta, misma que iniciado el año de 1997 calificó de inaceptable. El ambiente político se enrareció y así se mantuvo durante todo ese año, mientras tanto la represión y el hostigamiento a las regiones indígenas se agudizaba hasta terminar en la masacre de Acteal. El 2 de febrero de 1998 el gobierno federal “redujo” sus observaciones pero en sustancia mantuvo las mismas objeciones de fondo.³⁶

Durante el sexenio de Zedillo prevaleció el ambiente enrarecido, sin que se logaran las condiciones políticas para una reforma.

No fue sino hasta el siguiente sexenio, en el marco de la alternancia, que se logró una reforma constitucional en la materia. En principio, el proceso generó muchas expectativas; primero, porque una de las promesas de campaña fue respetar los Acuerdos de San Andrés Larráinzar y segundo, porque la propuesta elaborada por la Cocopa en noviembre de 1996, fue enviada al Congreso de la Unión el 5 de diciembre de 2000.

La reforma constitucional aprobada no reconoció muchos de los derechos contenidos en la propuesta de la Cocopa, por lo que fue rechazada por el EZLN y diversas organizaciones indígenas.³⁷

La razón del rechazo fue que, como se verá más adelante, la reforma no consideró el grado de autonomía pactado en la citada propuesta. Esencialmente reconoció derechos al interior de las comunidades indígenas pero aquéllos que implicaba la trascendencia de los pueblos indígenas al ámbito nacional.

Así, se ha considerado que se trata de una reforma parcial que no satisfizo a las comunidades indígenas ya que su pretensión era obtener lo establecido en la propuesta de la Cocopa.³⁸

Lo anterior, a pesar de que un Estado que se considere multiétnico, multicultural y

³⁶ *Ibidem*, p. 139.

³⁷ Para una descripción detallada del proceso político de reforma véase López Bárcenas, Francisco, *op. cit.*, pp. 161-174.

³⁸ López Kramsky, Carlos R., “Los derechos indígenas frente a la teoría general del derecho. Un diálogo con Óscar Correas Vázquez”, *Culturas Indígenas*, vol. 2, núm. 4, 2010, p. 12.

multilingüístico basado en el principio de igualdad reconoce no sólo los derechos individuales sino también los derechos colectivos de los pueblos indígenas, pues el nacionalismo excluyente fomenta la discriminación, el racismo y la pobreza de dichos pueblos.³⁹

V. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2001 FRENTE AL DERECHO INTERNACIONAL

Si bien, la reforma constitución de 2001 en materia indígena tuvo muchos aciertos, tales como el reconocimiento del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, así como al autogobierno, la autoadscripción, y el derecho a la consulta libre, previa e informada, entre otros; la finalidad de este ensayo consiste en resaltar sus carencias, a la oportunidad desaprovechada que significó la reforma política de 2014, en la cual podrían haberse subsanado.

El primer defecto se encuentra en lo establecido en el primer párrafo del artículo 2o., en donde se establece que: “la Nación mexicana es única e indivisible”, porque refleja toda la tradición liberal del Estado-Nación y la existencia de una cultura mestiza única en el país.

Contraviene además la tendencia de la reforma de 1991 y la propia reforma en sí, que reconocen al Estado mexicano como multiétnico y pluricultural, sustentado en sus pueblos originarios, hecha en el siguiente párrafo del propio artículo constitucional.

Al respecto, Gilberto López y Rivas sostiene lo siguiente:

Es un artículo esterilizante, castrante desde un principio. No está concediendo un derecho, se está acotando un derecho. ¿Entonces dónde está la libre determinación y la autonomía? El artículo empieza con una acotación inaceptable. Desde un principio es una reforma etnocéntrica, defensiva. Ya están pensando que los indios van a dividir la nación.⁴⁰

El punto más débil de la reforma se encuentra en el párrafo cuarto, pues si bien reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, establece una reserva a favor de las entidades federativas para que sean reconocidos por éstas.

³⁹ Nahmad Sitton, Salomón, *op. cit.*, p. 194.

⁴⁰ Entrevista realizada al doctor Gilberto López y Rivas el 13 de septiembre de 2011 por Mesri Hashemi-Dilmagani, Parastoo Anita, *op. cit.*, p. 91.

Conforme a los acuerdos de San Andrés Larráinzar e incluso en la Ley Cocopa, uno de los puntos más importantes fue el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas en la constitución, para que formara parte del bloque de constitucionalidad con base en el cual se obligaría a todos los estados a ajustar su marco normativo local; sin embargo, la reforma delegó esa responsabilidad a los estados.⁴¹

La consecuencia de la delegación es una inconsistencia tremenda entre los marcos jurídicos estatales, cuando era importante que existiera un núcleo esencial de derechos reconocidos a los indígenas.

En este sentido, algunas legislaciones, la minoría, tienen una reglamentación avanzada, otras han regulado ciertos aspectos específicos, como la justicia indígena, otras más ni siquiera se han ocupado del tema. Lo cierto es que en ningún estado existe una legislación integral que regule con cabalidad el conjunto de derechos de los pueblos indígenas.⁴²

Los principales ausentes de la reforma fueron el derecho a la remunicipalización y el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a participar en los órganos legislativos, tanto a nivel nacional como estatal.

La división de los pueblos indígenas fragmentados en varias entidades federativas genera que se acentúe aún más la marginación histórica de los pueblos originarios, pues esas fronteras trazadas muchas veces en función de intereses económicos, no tomaron en cuenta su ubicación (etnoterritorio) y su organización político-social.⁴³

El derecho a la remunicipalización tiene sustento en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que reconoce a los pueblos indígenas el derecho a la propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, el Estado parte tiene la obligación de establecer procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por ellos.

Entonces si la posesión ancestral de los pueblos indígenas no corresponde a la

⁴¹ Mesri Hashemi-Dilmagani, Parastoo Anita, *op. cit.*, p. 94.

⁴² *Ibidem*, pp. 94 y 95.

⁴³ *Idem*.

división política actual, y la escisión de su territorio únicamente tuvo como finalidad su debilitamiento, deben establecerse procedimientos para reunificarlo, como la remunicipalización. De este modo, el aprovechamiento de sus territorios será mucho más efectivo y las propias comunidades se verán fortalecidas, al estar en condiciones de crear relaciones con otras comunidades que comparten su cosmovisión, así como las formas ancestrales de organización social, política y económica.

Otro tema trascendente —producto del proceso de negociación en Chiapas— fue la participación de los pueblos indígenas en las decisiones fundamentales del país, mediante la participación en los procesos legislativos, de representantes indígenas.

Al respecto, el artículo 6.1.b) del Convenio 169 de la OIT dispone que los gobiernos deben establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente y en todos los niveles, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos, y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernen.

Si bien es cierto en el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional referida se estableció una recomendación a fin de que el entonces Instituto Federal Electoral erigiera la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales tomando en consideración la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política, nunca se determinó la obligación para los partidos políticos de postular en esos distritos a candidatos indígenas.

La reforma constitucional en materia indígena creó un régimen de autonomía que cobra vigencia únicamente al interior de las comunidades, que no ha logrado sustraerlas de la situación de rezago y pobreza extrema en la que en la mayoría de los casos se encuentran y en la que históricamente han vivido.

Incluso, después de buscar la integración nacional mediante la vía político-institucional que culminó con la reforma constitucional de 2001, al sentirse defraudados, se han retirado de la vida institucional del país, para ensayar formas propias de gobierno. Tal es el caso de los caracoles en los municipios autónomos zapatistas en Chiapas o Cheran en Michoacán.

Desde mi punto de vista, la autonomía reconocida por la Constitución es suficiente para constituir acciones afirmativas a favor de los indígenas a fin de detectar, por un lado, distritos electorales uninominales tanto a nivel federal como a nivel local, en donde

existan asentamientos indígenas, y por otro, implantar la obligación de todos los partidos políticos de postular en esos distritos a indígenas pertenecientes a alguno de los pueblos asentados en ese distrito uninominal.

Por tanto, como un segundo estadio, podría pensarse que la elección en esos distritos fuera mediante el derecho indígena de la región y permitir a las comunidades originarias asentadas en ese distrito que eligieran al diputado conforme a sus prácticas tradicionales.

De esta forma, a los congresos llegarían diputadas y diputados indígenas que, desde ahí, impulsarían leyes y prácticas gubernamentales en beneficio de sus comunidades, con el fin de combatir el rezago y pobreza extrema en la que por más de 500 años han estado sumidos.

VI. CONCLUSIONES

Por más de 500 años se ha impedido a los pueblos y comunidades indígenas un desarrollo pleno encaminado a lograr el bienestar social. Primero se les aisló, luego se les ignoró y finalmente se les trató de “salvar” mediante una integración forzosa.

Sobre las razones políticas de la primera reforma en materia indígena no existe claridad. Se ha dicho que fue parte de la tendencia existente en el sistema de ratificar una gran cantidad de tratados internacionales a fin de mejorar la imagen del país hacia el exterior.

Las causas de la segunda reforma son evidentes: el levantamiento zapatista en Chiapas. Si bien, se dieron avances importantes, no se logró cumplir con las expectativas de los pueblos indígenas involucrados en el proceso, pues faltaron varios puntos que para ellos resultaban fundamentales.

Existen múltiples razones jurídicas que justifican una reforma integral en materia indígena:

- 1) El reconocimiento de la autonomía indígena implica el establecimiento de un conjunto de medidas para que tal autonomía sea real y no se limite al interior de las comunidades indígenas.
- 2) También encuentra sustento en el Convenio 169 de la OIT, por lo que se puede hablar de una obligación internacional del Estado mexicano para garantizar los derechos establecidos en ella.
- 3) A la fecha los acuerdos de San Andrés Larráinzar no se han cumplido.

Es claro que no existen las condiciones políticas para una reforma de gran calado en materia indígena pero la pregunta que se impone es ¿será necesario otro levantamiento armado como el zapatista para lograr una reforma integral en materia indígena?

Muchos son los puntos que requieren de una reforma. Para mí, los más urgentes son la remunicipalización y el establecimiento de acciones afirmativas a favor de los indígenas para la integración del Congreso nacional, así como los estatales.

Sin lugar a dudas, dejar de lado la materia indígena en la reforma política a la Constitución fue perder una gran oportunidad para hacer justicia a los pueblos y comunidades indígenas.

VII. FUENTES CONSULTADAS

ALANÍS FIGUEROA, María del Carmen, *Jurisprudencia, reformas constitucionales y legales en materia electoral (mujeres e indígenas)*, Tesis doctoral, 2013.

CASO, Alfonso, *Indigenismo*, Instituto Nacional Indigenista, 1958.

Frente Zapatista de Liberación Nacional, *Acuerdos sobre derechos y cultura indígena*, Multiediciones California, 1997.

GAMIO, Carlos, *Forjando patria*, 2a. ed., Porrúa, 1960.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1998.

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, "La validez del derecho indígena en el derecho nacional", en CARBONELL, Miguel y PÉREZ PORTILLA, Karla (coords.), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, 5a. ed., México, Miguel Carranza editor, 2009.

LÓPEZ KRAMSKY, Carlos R., "Los derechos indígenas frente a la teoría general del derecho. Un diálogo con Óscar Correas Vázquez", *Culturas Indígenas*, vol. 2, núm. 4, 2010.

MANINAT MACHADO, Jean, Presentación del Convenio Núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 2da. ed., 2007, Organización Internacional del Trabajo, http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf (consultada el 28 de mayo de 2014).

MESRI HASHEMI-DILMAGANI, Parastoo Anita, *El derecho electoral indígena en Oaxaca: la*

comunalidad Viva y la Resistencia, 2014, Tesis doctoral,
<http://132.248.9.195/ptd2014/mayo/508450961/Index.html> (consultada el 30 de mayo de 2014).

NAHMAD SITTON, Salomón, "Autonomía indígena y soberanía nacional. El caso de la ley indígena de Oaxaca", en GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

NAVARRETE LINARES, Federico, *Los pueblos indígenas de México*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2008.

ORDOÑEZ CIFUENTES, José Emilio, "Antecedentes doctrinarios del Derecho Internacional Público Moderno: integracionismo e indigenismo de participación", en ARAGÓN ANDRADE, Orlando (coord.), *Los derechos de los pueblos indígenas en México. Un panorama*, UMSNH-División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho-Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Michoacán-Programa de Apoyo Académico a Estudiantes Indígenas de la Universidad Michoacana-Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior-Congreso del Estado de Michoacán, 2008.

ORDOÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, "Las demandas constitucionales en Guatemala y México", en GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

SÁMANO RENTERÍA, Miguel Ángel, "La tierra y el territorio: raíz y razón de Emiliano Zapata y del agrarismo contemporáneo" (artículo sin publicarse en posesión del autor).

VILLORO, Luis, "Del Estado homogéneo al Estado plural (el aspecto político: la crisis del Estado-nación)", en ORDOÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando (coord.), *Pueblos indígenas y derechos étnicos. VII Jornadas Lascasianas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.