

catorce.

Pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos



La reforma constitucional postergada en materia de derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos

Leticia BONIFAZ ALFONZO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Pluralismo jurídico*. III. *Sujetos de derecho público*. IV. *Estado pluricultural*. V. *Desarrollo integral, intercultural y sostenible*. VI. *Participación en el diseño y ejecución de políticas públicas*. VII. *Derechos de las mujeres indígenas y otros grupos en situación de vulnerabilidad*.

371

I. INTRODUCCIÓN

Los pueblos y comunidades indígenas sólo aparecieron en la Constitución mexicana hasta 1992, en el marco de la conmemoración de los quinientos años de lo que se llamó “el encuentro de dos mundos”, antes nombrado como el descubrimiento de América por los españoles. En ese marco, se reconoció, con una adición al artículo 2o., la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originariamente en sus pueblos indígenas. Fue una norma declarativa breve e incompleta.

En enero de 1994, se dio el levantamiento zapatista en Chiapas, y con él, la exigencia de cambios constitucionales y reconocimiento de derechos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas. En 1995, como producto de un proceso de negociación entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal, se aprobaron los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. La suscripción de estos Acuerdos generó altas expectativas en la esfera pública nacional e internacional y en algunas comunidades indígenas. No fue hasta 2001, ya en el gobierno de Vicente Fox, cuando, como parte de un compromiso de

* Catedrática de la Facultad de Derecho de la UNAM.

campana, el constituyente permanente llevó a la Constitución algunos de los compromisos institucionales y los principios reconocidos por el gobierno federal en estos Acuerdos.

Si bien esta reforma constitucional (artículos 1o., 2o., 4o., 18 y 115) representó un avance importante en el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de las personas, comunidades y pueblos indígenas, aún dejó pendiente la atención de algunas demandas históricas.

El punto más importante seguía siendo el de cómo generar un marco constitucional para la interacción armónica de dos cosmovisiones y dos sistemas normativos dentro de un orden jurídico nacional.

En 2001, se aprobó lo que en ese momento generó consenso. Desde entonces, la evolución normativa ha seguido su propio curso, y hoy el tema indígena está presente de manera transversal en distintas normas generales, y también en diversas políticas públicas de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, así como en diversas resoluciones y criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las cuales a su vez han retomado las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas y del sistema interamericano de derechos humanos.

Los principios establecidos en la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos también tuvieron un impacto favorable en la vida de los pueblos y comunidades indígenas.

En 2019 se vino a complementar el marco constitucional con la reforma que reconoce y regula de forma similar a los derechos de los pueblos indígenas, los relativos a los derechos de las personas, comunidades y pueblos afroamericanos, que habían sido invisibilizados desde su llegada al país en la época colonial y durante toda la vida nacional. Esto, a pesar de ser la tercera raíz de la mexicanidad y tener una fuerte presencia regional en estados como Veracruz, Guerrero, Oaxaca y Chiapas. Su historia, sus culturas y sus aportaciones al desarrollo del país no habían sido valoradas. Estuvieron invisibilizados en la agenda pública nacional.

Hoy, el texto del artículo 2o. constitucional beneficia a más de veinticinco millones de personas, de los cuales 23.2 millones son indígenas (19.4% de la población nacional), y 2.6 millones, afrodescendientes (2% de la población nacional).

Es en este contexto que cobra relevancia la reciente iniciativa de reformas al artículo 2o. constitucional presentada por el presidente López

Obrador, que retoma varias demandas históricas de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos.

Estas modificaciones abordan varios aspectos sustantivos, que se pueden agrupar de la siguiente forma:

- *Pluralismo jurídico* (reconocimiento de los sistemas normativos indígenas; jurisdicción indígena y autogobierno, acceso pleno a la jurisdicción del Estado).
- *Sujetos de derecho público* (pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas).
- *Estado pluricultural* (patrimonio cultural —material e inmaterial—; educación pluricultural, bilingüe, participativa y comunitaria; medicina tradicional).
- *Desarrollo integral, intercultural y sostenible* (derechos colectivos y protección de sitios sagrados).
- *Participación en el diseño y ejecución de políticas públicas*.
- *Derechos específicos* (mujeres y migrantes indígenas, personas afro-mexicanas).

373

II. PLURALISMO JURÍDICO

Una de las principales modificaciones propuestas por el Ejecutivo Federal, y cuyo debate persiste desde los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, consiste en sustituir el término “usos y costumbres” por “sistemas normativos indígenas”.

Este cambio responde a lo que se ha llamado “pluralismo jurídico”, que parte del reconocimiento de varios sistemas normativos dentro de un orden jurídico nacional.

De acuerdo con la teoría del derecho, particularmente la de H. L. A. Hart, se puede distinguir si existen uno o más sistemas normativos dentro de un orden jurídico en atención a la regla de reconocimiento, la que tiene como función reconocer la validez de una multiplicidad de normas.

Así, la validez del sistema normativo indígena podría tener su regla de reconocimiento en las normas ancestrales consuetudinarias. Hay que recordar que tanto la ley como la costumbre se han considerado fuentes de derecho, pero una es prospectiva y la otra es retrospectiva. La ley in-

dica lo que se va a hacer de ahora en adelante, a partir de su entrada en vigor; la costumbre se remite a un momento de difícil identificación. Se dice que hay que actuar como siempre se ha actuado; que hay que hacer lo que siempre se ha hecho. Se requiere que haya repetición de los actos y conciencia de que son obligatorios.

El punto clave es saber cómo esas costumbres o sistemas normativos basados en ella se acoplan al sistema constitucional mexicano. De nuevo, en términos de Hart, la clave está en si la Constitución también constituye la regla de reconocimiento del sistema normativo indígena. Esto significa que hay que obedecer al sistema normativo indígena, pero también hay que obedecer a la Constitución. Y las normas del sistema normativo indígena contrarias a la Constitución no tendrían validez.

Esto queda claro en la nueva redacción propuesta para la fracción I, al determinar que los pueblos indígenas deberán “decidir, conforme a sus sistemas normativos y de acuerdo con esta Constitución, sus formas internas de gobierno, de convivencia y de organización social, económica, política y cultural”.

Asimismo, la fracción II considera que no sólo es necesario aplicar sus sistemas normativos, sino también permitirles desarrollarlos. Esta fracción vuelve a dejar en la legislación secundaria la definición de los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes, cuando en la vida cotidiana las autoridades indígenas son más ágiles que lo que hubiera implicado acudir a tribunales. No conozco casos en que hayan ido a validar resoluciones de un órgano indígena a un tribunal constitucional, porque el problema es el mismo que el narrado en el punto anterior. Dificilmente van a requerir de una validación externa.

Por su parte, la reforma agrega un segundo párrafo a la fracción II, para dejar en claro que la jurisdicción indígena ejercida por las autoridades comunitarias deberá ajustarse a la Constitución y al orden jurídico vigente.

En el mismo sentido, la fracción III sustituye la referencia a prácticas tradicionales y comunitarias por sistemas normativos, al señalar que esas prácticas, convertidas en sistemas normativos, no podrán limitar los derechos político-electorales cuando se elijan a las autoridades o representantes de sus formas internas de gobierno.

Por su parte, la fracción VII adiciona al principio de paridad el principio de pluriculturalidad, como criterios a seguir en la elección de municipios con población indígena.

En consecuencia, el reconocer que los usos, costumbres y prácticas tradicionales son sistemas normativos, no cambia los efectos previstos anteriormente en la Constitución ni en los criterios jurisprudenciales o las reformas legislativas federales y locales que regulaban esta materia.

En cuanto al acceso pleno a la jurisdicción del Estado, la fracción VIII establece que para lograr este objetivo se deberán tomar en cuenta sus sistemas normativos, en lugar de decir sus costumbres. Este cambio es acorde a las modificaciones mencionadas anteriormente. Lo relevante de la reforma a esta fracción es que obliga al Estado a brindar asistencia a las personas indígenas con “peritas especializadas en derechos indígenas, pluralismo jurídico y perspectiva de género y diversidad cultural y lingüística”, lo que me parece muy importante, porque atiende una de las deficiencias más comunes en los juicios o litigios donde las personas indígenas son parte.

375

III. SUJETOS DE DERECHO PÚBLICO

Una de las modificaciones con efectos jurídicos e institucionales más relevantes, y que tiene también su antecedente en los Acuerdos de Larráinzar, es la propuesta de considerar a las *comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos como sujetos de derecho público* con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Si bien por la vía judicial se había reconocido la personalidad jurídica a los pueblos indígenas, como en el caso del pueblo yaqui de Sonora contra el municipio de Hermosillo, o el de los mayas contra Monsanto en Yucatán, el reconocimiento constitucional de esta condición normativa a un ente colectivo tendrá consecuencias jurídicas y administrativas en los tres órdenes de gobierno, y jurisdiccionales en los poderes judiciales federal y estatales, con un elemento que no es considerado en la reforma, y que responde a la distribución geográfica de estas comunidades y pueblos.

En este sentido, ¿qué sucederá en los asuntos, litigios o actos jurídicos en que participen pueblos o comunidades en varios estados, varios municipios, o incluso en ambos lados de las fronteras con Estados Unidos,

Guatemala y Belice?, ¿quién asumiría la representación jurídica de ese pueblo? Por ejemplo, el pueblo huichol, asentado en Nayarit, Jalisco y San Luis Potosí, o las comunidades afromexicanas asentadas a lo largo de toda la Costa Chica (Guerrero y Oaxaca), o poblaciones que han migrado y se encuentran dispersas. ¿Qué efectos tendrá este reconocimiento en los ámbitos del derecho agrario, el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, más aún cuando intervengan las comunidades y pueblos afro-mexicanos que no cuentan con una delimitación territorial clara o que están asentados en tierras privadas, comunales o ejidales?

Son dudas que no solamente son un planteamiento académico, sino que seguramente comenzarán a ser resueltas tanto en las reformas secundarias, como en el ejercicio de gobierno, lo mismo que en la práctica cotidiana y en el ámbito jurisdiccional.

En cuanto el patrimonio propio, no queda claro cuáles serán sus alcances y efectos jurídicos, ya que, quitando los juicios agrarios que aún se encuentran en trámite (algunos desde el periodo cardenista), la dotación de tierras y aguas fue una política pública que concluyó hace ya varias décadas.

IV. ESTADO PLURICULTURAL

El reconocimiento del patrimonio cultural material e inmaterial es muy importante. En la propuesta se dice que éste comprende “todos los elementos que constituyen su cultura e identidad”. Asimismo, “se reconoce la propiedad intelectual colectiva respecto de ese patrimonio”.

El 17 de enero de 2022 se expidió la Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas, y ahora lo que se busca es que tenga un claro sustento constitucional.

En la fracción I B se señala que el Estado deberá “Adoptar las medidas necesarias para reconocer y proteger el patrimonio cultural, la propiedad intelectual colectiva, los conocimientos y las expresiones culturales tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas en los términos que establezca la ley”.

En cuanto a sus lenguas, el artículo dice actualmente que se deben “preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad”. Ahora se propone que diga que

se promueva “el uso, desarrollo, preservación, estudio y difusión de las lenguas indígenas como un elemento constitutivo de la diversidad cultural de la nación, así como una política lingüística multilingüe que permita su uso en los espacios públicos y privados que corresponda”.

El principal reto en esta materia es que aumente el número de hablantes de lenguas indígenas. De acuerdo con el Censo de Población de 2020. De los más de 23 millones de indígenas, sólo 7.3 millones hablan alguna lengua indígena. Esto constituye el 6.1 de la población nacional.

Perder la lengua fue consecuencia del proceso de asimilación cultural que se dio a partir de las políticas públicas en materia educativa que se instrumentaron desde el siglo XIX, aún en el periodo de gobierno del único presidente indígena que ha tenido México.

La propuesta de reforma adiciona un inciso b) a la fracción IV para que los pueblos y comunidades indígenas participen en la construcción de los modelos educativos. Se dice que esta medida es para reconocer la composición pluricultural de la nación con base en sus culturas, lenguas y métodos de enseñanza-aprendizaje.

Estoy convencida de la necesidad de enfrentar la violencia epistémica que han sufrido los pueblos y comunidades indígenas desde la conquista, porque durante mucho tiempo sólo existió la visión de los vencedores o desde el momento en que los pueblos y comunidades desaparecieron como resultado del mestizaje, este proceso se intensificó desde las políticas educativas de Justo Sierra hasta Vasconcelos.

También la política educativa de Cárdenas tenía como objetivo lograr que los pueblos y comunidades pasaran un proceso de asimilación perdiendo su esencia. Se valoraban los monumentos prehispánicos, pero no las culturas vivas.

Por ello, es importante que en la fracción II d) se proponga “La promoción de programas educativos bilingües, en concordancia con los métodos culturales de enseñanza y aprendizaje de los pueblos y comunidades indígenas”, mientras que la fracción e) establece que “La definición y desarrollo de programas educativos que reconozcan e impulsen la herencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas y su importancia para la Nación; así como la promoción de una relación intercultural, de no discriminación y libre de racismo”.

Respecto de la medicina tradicional, el proyecto adiciona la fracción IV-C para otorgar a las comunidades y pueblos indígenas el derecho a “Desarrollar, practicar, fortalecer y promover la medicina tradicional, así como la partería para la atención del embarazo, parto y puerperio. Se reconocen a las personas que las ejercen, incluidos sus saberes y prácticas de salud”.

La medicina tradicional tiene un gran valor cultural. El conocimiento de la herbolaria por el gran número de plantas medicinales existentes en México y el conocimiento ancestral pueden seguir siendo útiles para la salud en los pueblos y comunidades. Asimismo, es muy frecuente que mujeres indígenas sufran violencia obstétrica en los hospitales públicos al no conocerse, respetarse y aplicarse los métodos tradicionales empleados en sus comunidades. Siempre debe existir la posibilidad de que las mujeres indígenas elijan el método que más les convenga y ser informadas de los procedimientos, de preferencia, en sus propias lenguas.

Esto se complementa con la adición a la fracción III, la cual señala que en el acceso a la salud debe haber pertinencia intercultural. Lo mismo sucedería respecto de la alimentación, ya que la fracción III a) busca que ésta sea nutritiva, suficiente y de calidad, con pertinencia cultural, en especial respecto de la población infantil.

Esto último me parece muy relevante que se garantice, porque los mayores niveles de desnutrición infantil severa los tenemos en las zonas rurales de los estados con población mayoritaria o altamente indígena. De acuerdo con las últimas dos encuestas nacionales de salud y nutrición, la baja talla afectaba al 12.6 de población infantil menor a cinco años.

Finalmente, una de las reformas más relevantes de la propuesta presidencial es, sin duda, la inclusión en el apartado C de la definición de pueblos y comunidades afromexicanas, que no fue considerada en la reforma constitucional de 2019, para quedar de la siguiente manera: “Los pueblos y comunidades afromexicanas se integran por descendientes de personas originarias de poblaciones del continente africano trasladadas por la fuerza, asentados en el territorio nacional desde la época colonial, con formas propias de organización social, económica, política y cultural, y que afirman su existencia como colectividades culturalmente diferenciadas”.

V. DESARROLLO INTEGRAL, INTERCULTURAL Y SOSTENIBLE

La propuesta de reforma establece de forma explícita el derecho al desarrollo integral de las personas indígenas, con énfasis en las mujeres (fracción V).

Este derecho está estrechamente vinculado al derecho de consulta a las comunidades y pueblos indígenas, reconocido en el Convenio 169 de la OIT y desarrollado por diversas resoluciones y tesis del Poder Judicial de la Federación.

De ahí que la reforma plantea en la fracción VIII-B, que los pueblos indígenas deben “ser consultados sobre las medidas legislativas o administrativas que se pretendan adoptar, cuando estas puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno, con la finalidad de obtener su consentimiento o, en su caso, llegar a un acuerdo sobre las medidas legislativas o administrativas que vayan a adoptarse”.

“Las consultas indígenas se realizarán de conformidad con principios y normas que garanticen el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas reconocidos en esta Constitución”.

Incluso, se propone un párrafo específico para cuando se trate de una obra que va a beneficiar a un particular. En ese caso se dice que “el costo de la consulta debe ser cubierto por éste”. También señala que “La persona física o moral que obtenga un lucro por las medidas administrativas objeto de consulta debe otorgar a los pueblos y comunidades indígenas un beneficio justo y equitativo, en los términos que establezcan las leyes aplicables”.

Con estos preceptos, la reforma pretende evitar el desarrollo de grandes proyectos, como los parques eólicos (istmo de Tehuantepec y Rumorosa en Baja California), o proyectos mineros o industriales.

Se propone, asimismo, hacer una precisión de legitimación procesal, al señalar que “los pueblos y comunidades indígenas son los únicos legitimados para impugnar, por las vías jurisdiccionales establecidas, el incumplimiento del derecho reconocido en esta fracción. La ley de la materia regulará los términos, condiciones y procedimientos para llevar a cabo la impugnación”.

Asimismo, en la fracción X se señala que el Estado deberá “celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos y comunidades indíge-

nas interesados, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno...”.

Ésta es una práctica que se ha seguido hasta ahora con algunas leyes, y también la falta de consulta ha dado pie a la promoción de acciones de inconstitucionalidad ante la Corte. Con el tema de la consulta, sólo queda como duda si este proyecto de reforma constitucional fue consultado con los pueblos y comunidades indígenas antes de ser presentado.

Como parte de los aspectos vinculados a la conservación y mejora el hábitat, se propone agregar que se debe preservar la bioculturalidad y la integridad de las tierras de los pueblos y comunidades indígenas, incluidos los lugares sagrados declarados por la autoridad competente. Al respecto, cabe destacar que el 9 de agosto de 2023 se emitió el Decreto por el que se reconocen, protegen, preservan y salvaguardan los lugares y sitios sagrados y las rutas de peregrinación de los pueblos indígenas wixárika, náayeri, o'dam y mexican. De ser aprobada esta reforma, se daría un marco constitucional expreso para la emisión de este tipo de decretos.

VI. PARTICIPACIÓN EN EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En este rubro, se dice que tiene que haber planes de desarrollo que fortalezcan sus economías y fomenten la agroecología, los cultivos tradicionales, en especial el sistema milpa, las semillas nativas, los recursos agroalimentarios y el óptimo uso de la tierra, libres del uso de sustancias peligrosas y productos químicos tóxicos.

Se señala que la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y desarrollo de las economías de los pueblos y comunidades indígenas, y reconocerá el trabajo comunitario como parte integrante de su organización social y cultural.

El trabajo comunitario que en Oaxaca se conoce como tequio es muy común en las comunidades indígenas. Se busca que se le dé valor a este último, y que sea parte del desarrollo de las economías de los pueblos y comunidades indígenas y parte integrante de su organización social y cultural.

Sobre el trabajo comunitario, destaca la propuesta de la fracción I-A, en el sentido de que como parte de la planeación institucional es necesario “Determinar, mediante criterios compensatorios, equitativos, justos y proporcionales, las asignaciones presupuestales para los pueblos y comunidades indígenas, que serán administradas directamente por estos, conforme lo establezcan las normas presupuestarias aplicables”.

La dependencia a la que se le asigne el recurso deberá traspasarlo a los pueblos y comunidades indígenas, para que ellos lo administren directamente. De nuevo, el problema va a ser cómo quedarán acreditadas las comunidades que recibirán este beneficio.

En cuanto a los medios de comunicación, que ha sido un tema recurrente desde los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, la adición de la fracción VI-A obliga al Estado a

Establecer y garantizar las condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas puedan adquirir, operar, promover, desarrollar y administrar sus medios de comunicación, telecomunicación y nuevas tecnologías de la información, en espacios óptimos del espectro radioeléctrico, redes e infraestructura, haciendo uso de sus lenguas y otros elementos culturales.

Además, la fracción VI-B *también* compromete al Estado a “Adoptar medidas eficaces para que los pueblos y comunidades indígenas puedan acceder a todos los medios de comunicación e información, en condiciones de dignidad, equidad e interculturalidad, sin discriminación alguna, para que dichos medios reflejen la diversidad cultural indígena”.

Si bien estas medidas responden a una demanda histórica basada en la experiencia de varias comunidades que operan o cuentan con radiodifusoras regionales, que son consideradas como medios estratégicos para comunicar, informar e interactuar al interior y exterior de las mismas, en la práctica la sostenibilidad de un medio de comunicación indígena depende del beneficio que obtiene la comunidad por sus servicios, pero también de la capacidad de innovación, creatividad y resiliencia que desarrollen estos medios, en un contexto marcado por la falta de recursos, el acceso a nuevas tecnologías y la competencia real con los medios digitales que ya pueden llegar a las comunidades a través de Internet.

VII. DERECHOS DE LAS MUJERES INDÍGENAS Y OTROS GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

A la obligación de garantizar la participación efectiva de las mujeres indígenas en condiciones de igualdad, en los procesos de desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas y su acceso a la educación, se propone agregar “la propiedad y posesión de la tierra; su participación en la toma de decisiones de carácter público, y la promoción y respeto de sus derechos humanos”. Esto es congruente con lo establecido en la Recomendación General 39 emitida por el Comité de la CEDAW en octubre de 2022.

En materia de protección a indígenas migrantes, la reforma obliga al Estado a fortalecer el vínculo con sus comunidades de origen y la difusión de sus culturas y su inclusión social en los lugares de destino. Ésta será una tarea para los consulados de México en el mundo, pero particularmente en Estados Unidos, donde la migración es mayor.

En cuanto a la inserseccionalidad, se agrega en el inciso b de la fracción VIII, garantizar los derechos de las personas jornaleras agrícolas, trabajadoras del hogar y con discapacidad. Es la primera vez que hay una referencia específica a personas con discapacidad.

Asimismo, en el apartado D, que aplicaría a mujeres indígenas y afromexicanas, se les reconoce y garantiza el derecho de participar de manera efectiva y en condiciones de igualdad tanto en los procesos de desarrollo integral de sus pueblos y comunidades como en la toma de decisiones de carácter público, lo mismo que en la promoción y respeto de sus derechos de acceso a la educación, a la salud, a la propiedad y a la posesión de la tierra y demás derechos humanos.

Se propone también reconocer y garantizar

el derecho de la niñez, adolescencia y juventud indígena y afromexicana a una atención adecuada, en sus propias lenguas, para hacer efectivo el conocimiento y ejercicio pleno de sus derechos de acceso a la educación, a la salud, a la tecnología, al arte, la cultura, el deporte, la capacitación para el trabajo, entre otros. Asimismo, se debe garantizar una vida libre de todo tipo de exclusión, discriminación y violencia, en especial de la violencia sexual y de género, así como establecer políticas dirigidas a prevenir y atender las adicciones desde una visión de respeto a las identidades culturales.

Por último, la iniciativa presidencial incluye un catálogo de derechos de los pueblos y comunidades afromexicanos, que tampoco fueron considerados en la reforma constitucional de 2019, y que son similares a los otorgados en el mismo artículo 2o. a los pueblos y comunidades indígenas.

Para hacer efectivas estas reformas, la propuesta establece en sus transitorios un plazo de 180 días para emitir la ley general correspondiente. Dificilmente se podrá cumplir con este plazo, por la dificultad derivada de la complejidad de la materia. Este plazo se ha dado de manera recurrente en los transitorios de las reformas previas al artículo 2o., pero el Congreso no ha aprobado hasta ahora una ley general, en parte por la dificultad de establecer generalizaciones ante la diversidad de situaciones particulares que se presentan tanto en los pueblos y comunidades indígenas como con los afromexicanos. Ha sido más fácil elaborar leyes locales, como la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, emitida desde 1998 por el Congreso de Oaxaca, que atiende a su propia diversidad cultural.

Otro desafío que seguramente enfrentará esta reforma es la disposición futura de recursos presupuestales e institucionales suficientes para hacer efectivos todos los derechos y preceptos constitucionales contenidos en ella.

La iniciativa de reformas en términos generales representa una buena oportunidad para resarcir y compensar las condiciones de desigualdad, marginación, invisibilización y menosprecio de las culturas originarias después de la conquista. Ojalá exista una amplia difusión y conocimiento de la reforma antes de su aprobación en las Cámaras y en las legislaturas de los estados, para que la conozcan los pueblos indígenas y afrodescendientes de todo México y puedan enriquecerla y ampliarla, en su caso.