

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA INDÍGENA. LOS DERECHOS POLÍTICOS

Emilio GIDI VILLARREAL

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Referencia teórica*. III. *Análisis comparativo*. IV. *Cuestiones demográficas*. V. *Consideraciones finales*.

I. INTRODUCCIÓN

Vigente a partir del 15 de agosto de 2001, la reforma a los artículos 1o., 2o., 4o., 18 y 115 de la Constitución general de la República, mediante la cual se persigue sentar las bases para resolver no solamente el conflicto planteado desde 1994 por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), sino además y quizá principalmente, para solventar los agudos problemas que enfrentan en nuestro país los pueblos indígenas, inicia su vida jurídica con pronósticos desfavorables.

En efecto, por una parte se encuentran pendientes de resolución por la Suprema Corte de Justicia de la Nación un elevado número de controversias constitucionales planteadas en su contra; es reiterada la actitud de rechazo que mantienen diferentes agrupaciones que se ostentan como representativas del punto de vista indígena, con relación a dicha reforma. Hacia el interior del propio Congreso de la Unión que participó en el proceso de reforma, se gestan movimientos revisionistas, a lo cual debe sumarse la postura asumida por los congresos locales que votaron en contra, y finalmente, pero no por ello menos importante que las anteriores manifestaciones, los voceros del EZLN han dejado claro que se encuentran inconformes con el hecho de que el Constituyente Permanente sacara adelante un conjunto de normas jurídicas que en su opinión se encuentran a la zaga de la llamada ley COCOPA, elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación y a la que en lo sucesivo denominaré solamente COCOPA, la cual les resultaba admisible.

Independientemente del rumbo que tomen las inconformidades apun-
tadas, el propósito de la presente ponencia es revisar, especialmente, una
de las vertientes que se identifican en la reforma de agosto pasado.

En efecto, en la reforma a que aludo es posible reconocer conjuntos
de normas que persiguen salvaguardar los derechos de esos pueblos in-
dígenas a sus manifestaciones culturales; las que se proponen garantizar
un estatus social y económico que les sea favorable, y en cuya cons-
trucción sean ellos partícipes, aún cuando esa participación esté todavía
muy distante del concepto de etnodesarrollo postulado a nivel interna-
cional,¹ las que aluden a la posibilidad de esos pueblos para ajustar sus
formas de convivencia y solución de sus conflictos internos a sus propios
sistemas normativos, siempre y cuando se respeten los derechos huma-
nos, las garantías individuales y en especial “...la dignidad e integridad
de las mujeres...”; y específicamente aquellas que persiguen otorgar a
los pueblos indígenas derechos en el ámbito político.

De todas ellas, será esta última el objeto de estudio, la cual será ana-
lizada en función de posiciones teórico-políticas, que admiten o rechazan
la posibilidad de reconocer u otorgar, en un régimen liberal democrático,
derechos políticos a las minorías étnicas o nacionales, diferentes de los
que corresponden a la sociedad mayoritaria. Sus coincidencias y discor-
dancias con los Acuerdos de San Andrés Larráinzar o de Sacamch'en
a los que en lo sucesivo solamente denominaré como los Acuerdos de
San Andrés, y con la iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacifi-
cación (COCOPA), y por último, su estudio en función de ciertas con-
diciones demográficas en que deberán ejercerse los derechos políticos
en cuestión, con el propósito de precisar de qué forma constituyen un
obstáculo real para su ejercicio.

¹ En la reunión convocada por la UNESCO en San José de Costa Rica (diciembre
de 1981), se llegó a la siguiente conclusión entre otras: “Entendemos por etnodesarrollo
la ampliación y consolidación de los ámbitos de cultura propia, mediante el fortaleci-
miento de la capacidad autónoma de decisión de una sociedad culturalmente diferenciada
para guiar su propio desarrollo y el ejercicio de la autodeterminación, cualquiera que
sea el nivel que considere, e implican una organización equitativa y propia del poder.
Esto significa que el grupo étnico es unidad política administrativa con autoridad sobre
su propio territorio y capacidad de decisión en los ámbitos que constituyen su proyecto
de desarrollo dentro de un proceso de creciente autonomía y autogestión”.

II. REFERENCIA TEÓRICA

Diversas actitudes han asumido a lo largo de la historia las sociedades mayoritarias occidentales, cuyo régimen político es democrático liberal, frente a su realidad multicultural en sus diferentes vertientes. Desde el asimilacionismo integrador hasta la neutralidad ciega al color, pasando por los tratados de carácter bilateral utilizados profusa e inútilmente durante la vida de la sociedad de las naciones en el periodo de entreguerras, apoyándose unos y otros en iguales postulados de respeto y reconocimiento de los derechos humanos como principio básico del liberalismo. Sin embargo, ninguna de esas posturas extremas o matizadas ha dado satisfacción a los reclamos de las minorías, que a su vez se encuentran ubicados en un amplio continuo que va desde pretender solamente el respeto de sus especificidades culturales, lingüísticas y religiosas, hasta pretensiones de autogobierno cuando no de secesión, ni menos aún han logrado hacerlas desaparecer.

En el momento actual, muchos países admiten que esas formas de diferencia cultural pueden ser acomodadas a través de medidas legales o constitucionales de carácter especial, por ir más allá de los derechos comunes de la ciudadanía, llegando a constituir una “ciudadanía diferenciada”.

Así, en el momento actual muchos de los países latinoamericanos, incluido ahora México, plasman en sus textos constitucionales el reconocimiento a su composición pluricultural y multiétnica pero solamente como excepción lo abordan en los niveles que son reclamados por sus minorías étnicas, y aun cuando reivindican la diversidad, le conceden un tratamiento limitado o insuficiente, que hace predominar el modo de ser de la sociedad mayoritaria.

Lo cierto es que son muchas las resistencias que enfrenta el reconocimiento de la diferencia reclamada por las minorías étnicas. Así, en el plano de la teoría es posible encontrar autores que respaldan ese reconocimiento y lo ponderan como un factor que permite a todos alcanzar una libertad e igualdad genuinas dentro del seno de la sociedad, que, por otro lado, resultan ficticias al pretender obtenerlas a través del igualitarismo que proclamaba la liberal democracia decimonónica. Sin embargo, con igual calidad académica y de manera simultánea, otros sos-

tienen que el reconocimiento de la multiculturalidad es solamente una forma de discriminación.

En la primera posición constituye una referencia obligada el autor canadiense Will Kimlycka, quien en su propuesta teórica distingue los diferentes tipos de derecho que pueden corresponder tanto a los individuos por sí, como a los grupos en cuanto tales, ya sea que se trate de polietnicidad derivada de la inmigración voluntaria, o de multinacionalidad generada por la colonización, la conquista o la constitución o modificación de las fronteras nacionales, y a la vez sostiene que el reconocimiento de tales derechos ya sea a favor de los individuos o de los grupos, es perfectamente compatible con los postulados de libertad e igualdad de la democracia liberal.

En relación al primer aspecto, identifica los derechos poliétnicos, los derechos especiales de representación, y los derechos de autogobierno, considerando a manera de principio general, que los primeros son ordinariamente reclamados por las minorías étnicas migrantes, en tanto que los derechos de autogobierno lo son por las minorías nacionales entre las que coloca a los pueblos indígenas. Los derechos especiales de representación pueden ser exigidos por unos y otros, y aun por minorías no étnicas, provenientes de diferencias de género, discapacidad o preferencias sexuales.

A los derechos comprendidos en las categorías mencionadas es posible otorgarles una caracterización adicional, ya sea que operen como mecanismos de restricción hacia el interior del grupo minoritario de que se trate, o de protección externa del grupo en su totalidad, tanto frente a otros grupos, pero en especial frente a la comunidad mayoritaria. Emplearlos a la manera de restricciones internas trae como resultado que se vean afectadas las libertades individuales de los integrantes del grupo en cuestión; libertades y derechos de los cuales son también titulares, en atención a su pertenencia al Estado multiétnico.² “Uno de los casos-dice Kimlycka-relativamente claros de restricciones internas entre los grupos indígenas autogobernados tiene que ver con los pueblos —una tribu estadounidense— y la libertad religiosa... De hecho, los pueblos han establecido

2 El ejemplo típico de una situación de esta naturaleza lo constituye el Tequio, como forma de trabajo comunitario de carácter obligatorio en beneficio de la comunidad, respecto del cual se tienen documentado juicios de amparo intentados por integrantes de ese grupo étnico, que estiman violada su garantía individual de libertad del trabajo.

un gobierno teocrático que discrimina a aquellos miembros de su comunidad que no comparten la religión tribal. Por ejemplo, se niegan los subsidios de vivienda a aquellos miembros de la comunidad que se han convertido al protestantismo” (1998, 64).

Sin embargo, los tres grupos de derechos, aplicados con la orientación de protecciones externas, se convierten en un mecanismo adicional para preservar los derechos liberales y las instituciones democráticas.

Esto es (sigue) diciendo el mismo autor:

Cada uno de estos tipos ayuda a proteger a una minoría del poder económico o político de la sociedad en la que están englobados, aunque cada uno de ellos responda, de distintas maneras, a diferentes presiones externas.

Los derechos especiales de representación para un grupo, dentro de las instituciones políticas del conjunto de la sociedad, hacen menos probable que una minoría nacional o étnica sea ignorada en decisiones que afecten globalmente al país.

Los derechos de autogobierno confieren poderes a unidades políticas más pequeñas, de manera que una minoría nacional no puede ser desestimada o sobreestimada por la mayoría, en las decisiones que son de particular importancia para su cultura, como las cuestiones de educación, inmigración, desarrollo de recursos, lengua y derecho familiar.

Los derechos poliétnicos protegen prácticas religiosas y culturales específicas que podrían no estar adecuadamente apoyadas mediante el mercado (por ejemplo, subvencionando programas que fomenten las lenguas y las artes de los grupos), o que están en desventaja (muchas veces inintencionadamente) en la legislación vigente (por ejemplo, las exenciones a la legislación de cierre dominical o pautas indumentarias que entran en conflicto con creencias religiosas (1998, 61).

Quizás el aspecto central del planteamiento teórico que realiza Kimlycka es aquél en que sostiene que los derechos atribuibles a los grupos minoritarios, ya sean nacionales o étnicos, son esencialmente compatibles con los principios de la democracia liberal, entre los que destaca de manera fundamental el que defiende, a favor del individuo, la titularidad de libertades que le permiten elegir el mejor modo de vida (la vida buena); elección que se sustenta en el ejercicio de una autonomía que rechaza imposiciones externas, en especial aquellas que provienen de la autoridad del Estado. Libertad de elección que supone para el individuo la posibilidad de errar, para entonces reevaluar su concepción de lo que es

bueno, a la luz de nueva información o experiencia. Esta libertad de elegir el sentido de una “vida buena”, depende de dos condiciones previas: la interioridad, que resulta evidente en función de lo que implica ser libre, y la disponibilidad de los recursos y condiciones que permitan llevar a cabo la elección realizada, lo cual es una condición que debe ser tomada en cuenta de manera preponderante al tratar el tema de los indígenas tanto en México, como en cualquier parte de América Latina.

Pues bien, esa libertad no se ejerce en un ámbito de aislamiento, sino en un contexto de naturaleza social que Kimlycka denomina “cultura societal” y que es en la que encuentra sustento la autonomía del individuo; en otras palabras, la persona se desenvuelve en un medio que le proporciona alternativas de vida, que le son significativas en lo social, lo religioso, lo cultural, que se desenvuelven normalmente en un determinado ámbito territorial que le debe resultar familiar, y en una lengua que le resulte comprensible.

Siguiendo ese razonamiento, resulta necesario que se reconozca que las personas requieren ser respetadas en lo que su pertenencia cultural se refiere:

...en virtud del papel que ésta desempeña a la hora de posibilitar elecciones individuales significativas y sustentar la propia identidad... (de este modo)... los grupos nacionales ofrecen un ámbito de libertad e igualdad, así como una fuente de reconocimiento y confianza mutuas... (y)... en la medida que esto es así, los derechos diferenciados no solo en función del grupo, que protegen a las culturas minoritarias, pueden considerarse como algo consistente con los valores liberales, sino también como algo que los fomenta (Kimlycka, 1998.150).

Además de ser compatibles con el concepto de libertades individuales, esos derechos que se reconozcan a los grupos minoritarios, lo son también con el objetivo de alcanzar una genuina igualdad para todos en esa sociedad democrática, ya que esa igualdad solamente se logra aceptando como principio general el hecho de que se debe otorgar un trato diferente a quienes son desiguales entre sí, para de ese modo eliminar el tratamiento igualitario sin matices, que deviene en injusticia y mitigar así la vulnerabilidad de las culturas minoritarias, frente a las decisiones de las mayorías.

Si la posición teórica de Kimlycka acerca del multiculturalismo y la ciudadanía diferenciada es aceptada de manera amplia, con iguales o mejores cartas académicas se alzan voces que la rechazan y la consideran peligrosa para la integridad del Estado. Tomo, también como ejemplo de la corriente contraria, a Giovanni Sartori, quien en su reciente libro³ sostiene, confrontando los conceptos de pluralismo y multiculturalismo, que el primero de ellos “...es una visión del mundo que valora positivamente la diversidad”, pero que no la fábrica; no es un “creador de diversidades”. “El multiculturalismo, en cambio, es un proyecto en el sentido exacto del término, dado que propone una nueva sociedad y diseña su puesta en práctica. Y es al mismo tiempo un creador de diversidades que, precisamente, fabrica la diversidad, porque se dedica a hacer visibles las diferencias y a intensificarlas, y de ese modo llega inclusive a multiplicarlas” (2001, 123).

En ese sentido, el multiculturalismo es planteado por Sartori como una posición que niega el pluralismo, en tanto niega la tolerancia, rechaza el reconocimiento recíproco y sobre todo propicia que prevalezca separación sobre la integración, que se apoya no en la eliminación de las diversidades indudablemente existentes hacia el interior de las sociedades, sino en su aceptación que se sustenta en la dialéctica de disentir en un marco de respeto y de reconocimiento recíprocos.

III. ANÁLISIS COMPARATIVO

En la segunda mitad de los años ochenta las constituciones y leyes de los diferentes países latinoamericanos plasmaron en sus textos el reconocimiento a su configuración pluricultural, lo cual tomó nuevo impulso paralelamente a que fueron ratificando el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la década de los años noventa, del pasado siglo⁴ (salvo Argentina que lo ratificó en el año 2000), ciertamente con diferentes alcances en cada caso, con lo cual se configura un amplio muestrario de planteamientos, que van desde el caso mexicano que declaró la composición pluricultural de la nación mexicana

³ *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus, 2001.

⁴ México, 1990; Colombia, 1991; Bolivia, 1991; Costa Rica, 1993; Paraguay, 1993; Perú, 1994; Honduras, 1995; Guatemala, 1996 y Ecuador, 1998.

en su artículo 4o. constitucional, y cuyo desglose en la legislación secundaria fue muy limitado, hasta el caso de la República de Nicaragua, en donde su Constitución establece para las comunidades indígenas de la Costa Atlántica un régimen de autonomía, que contempla desde el uso oficial de las lenguas indígenas, hasta las atribuciones de sus propios órganos de gobierno que se desarrollan en el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica.

Siendo sin duda de gran utilidad los estudios de derecho comparado para entender de mejor manera las instituciones jurídicas, en especial cuando aparentemente responden a problemáticas semejantes, la complejidad de un análisis de esas características, hace inviable ese esfuerzo, en un trabajo de esta naturaleza, más aun cuando esa semejanza genérica se ve rebasada de manera importante al advertir la especificidad de cada caso concreto, que arranca con las diferentes magnitudes de población indígena en los distintos países, y que se extiende a condiciones socio-demográficas y territoriales muy particulares de cada país. En efecto, mientras que para Argentina y Venezuela su población indígena alcanza apenas el 1.10% y el 1.48% de la población total respectivamente, Perú reporta el 38.39% y Guatemala el 48.01%, lo cual da lugar a problemas de distinta índole y magnitud.⁵

En tal virtud, para poner en perspectiva el problema de México, me limitaré a intentar un análisis, en el aspecto político, de la reforma ya no de 1992, sino la de 14 de agosto de 2001 a nuestro texto constitucional, entendida como la etapa final de un proceso que arrancó el 1o. de enero de 1994, o siendo más precisos con los compromisos asumidos por el gobierno federal en los Acuerdos de San Andrés del 16 de febrero de 1996, y con su traducción en iniciativa de ley de la COCOPA, aceptada por el EZLN, que el titular del Poder Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso de la Unión el 5 de diciembre de 2000.

Los citados Acuerdos de San Andrés, suscritos por las delegaciones del gobierno federal y del EZLN, a pesar de las reservas expresadas por esta última en materia agraria, desarrollo sustentable, derechos y cultura de la mujer, garantías de acceso a la justicia, derechos de migrantes, recursos a los municipios y medios de comunicación, constituyen un ambicioso plan político cuya realización parece que tiene pocas posibi-

⁵ Fuente: *Derechos de los pueblos indígenas. Legislación en América Latina*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999.

lidades de alcanzarse, si nos guiamos por los resultados formales ya vigentes en nuestro texto constitucional.

Empero, previamente a señalar sus aspectos principales, es pertinente referir el concepto de pueblo indígena a que aluden los mencionados Acuerdos, en tanto serán el sujeto directo de su aplicación. Así, en el rubro relativo a los compromisos del gobierno federal, se alude a esos pueblos como los que:

Descienden de poblaciones que habitaban en el país en la época de la Conquista o la Colonización y del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.⁶

Ahora bien, en primer lugar destaca el hecho de que se persigue establecer una “nueva relación de los pueblos indígenas y el Estado”, que exige una “profunda reforma” de éste, a efecto de superar las ancestrales condiciones de discriminación, pobreza, marginación e insuficiente participación política de millones de indígenas mexicanos, superando en definitiva la tesis del integracionismo, y reconociéndolos como nuevos sujetos de derecho.

Limitándome a las cuestiones que pueden quedar comprendidas en los apartados que Kimlycka designa como derechos de autogobierno y derechos especiales de representación, destacan: el de libre determinación que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía cuyas modalidades concretas deberán definirse por los propios indígenas, asegurando la unidad nacional, que les permita decidir su forma de gobierno interna y su manera de organizarse políticamente; la vigencia de sus sistemas normativos internos y sus instituciones comunitarias en la legislación nacional; el propósito de ampliar la participación política local y nacional, en las legislaturas y en el gobierno, de los pueblos indígenas, mediante los cambios jurídicos y legislativos que sean necesarios; el reconocimiento de las comunidades como entidades de derecho público, y su derecho a formar libremente municipios con población mayoritaria-

6 Coincidente con parte del texto del artículo 1o. del Convenio 169 de la OIT.

mente indígena, los cuales a su vez podrán asociarse a fin coordinar sus acciones como pueblos indígenas; la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas; incorporar nuevos criterios en la delimitación de los distritos electorales que correspondan a las comunidades y pueblos indígenas, a efecto de asegurarles una representación adecuada en el Congreso de la Unión y en los congresos estatales; permitirles su participación política sin la necesaria intervención de los partidos políticos; designar libremente (de conformidad con las tradiciones de cada pueblo) a sus representantes comunitarios, en los órganos de gobierno municipal y a sus autoridades como pueblos indígenas.⁷

La evolución que tuvieron los Acuerdos de San Andrés Larráinzar fue azarosa, toda vez que la iniciativa que con base en ellos elaboró la Comisión de Concordia y Pacificación, integrada por miembros del Poder Legislativo Federal, si bien contó con la aceptación del Ejército Zapatista, el gobierno federal le formuló observaciones que según aquél encubrían en realidad modificaciones sustanciales de lo pactado, lo cual derivó en un rompimiento entre las partes, que se consolidó cuando el titular del Poder Ejecutivo Federal en el año de 1998 presentó una iniciativa de reforma constitucional que nunca fue desahogada por el órgano constituyente permanente.

No fue sino hasta que el actual presidente de la República asumió el cargo que la iniciativa de la COCOPA fue presentada ante la Cámara de Senadores, la cual, para sorpresa de muchos, no sería aprobada por las “instancias de debate y decisión nacional” y en su lugar se estructuraría un nuevo proyecto que a pesar de las protestas que generó y el voto en contra de un número importante de legislaturas locales, entró en vigor el 15 de agosto de 2001.

Sin embargo, es necesario revisar la fallida iniciativa, con el propósito de constatar en qué medida era reflejo fiel de los Acuerdos de San Andrés.

Una lectura superficial la haría parecer plenamente coincidente; empero, es posible detectar, en el aspecto político que me ocupa, algunas omisiones que la matizan. La primera de ellas es la eliminación en el texto de la iniciativa aquél que figura como párrafo 2 del artículo I del Convenio 169, el cual sí forma parte de los multicitados Acuerdos, en el

⁷ Para el caso particular del estado de Chiapas, se estableció el compromiso de garantizar la representación política de las minorías indígenas en los municipios no indígenas y en el Congreso local.

que se establece que es la conciencia de la identidad indígena o tribal el criterio fundamental para determinar la calidad de pueblo indígena, dejando, por lo tanto, sin resolver uno de los muchos nudos que deben ser desatados en esa materia. En efecto, inquirir sobre el carácter indígena de las personas está cerca siempre de los límites de acusaciones de racismo y discriminación que se asegura se traducen, en algunos países, en reservaciones.

En México —dice Guillermo Bonfil Batalla— no hay una definición jurídica de la condición de indio, que sería un camino formal para estimar su número: aquí todos somos iguales, aunque también hay indios. Los censos solo registran un dato pertinente, pero de ninguna manera suficiente: población de 5 años y más que hable alguna lengua indígena (1994, 46).

Un acercamiento a la definición de lo indio se pretende lograr a partir de los criterios lingüístico y cultural “Pero en todos los casos el campo de aplicación de la acción indigenista, destinada al tratamiento de esos grupos, se encontraba claramente limitada por la frontera de las reservaciones y por la población que dentro de ellas había sido segregada”.⁸

Por lo que hace al criterio de autoubicación o de “conciencia indígena” que quedó aceptado formalmente en el Convenio 169 y que, como ya se dijo, se plasmó también en los Acuerdos de San Andrés, fue incorporado en forma relativa en el XII Censo General de Población y Vivienda, que se levantó en nuestro país en 2000. Así, de manera paralela al levantamiento censal, se aplicó un cuestionario ampliado a una muestra de aproximadamente 2.2 millones de viviendas, en el cual se incluyó la pregunta expresa: ¿(nombre) es nahuatl, maya, zapoteco, mixteco o de otro grupo indígena? Aquí es menester advertir que ninguna de las cifras que aluden a la población que puede ser tenida como indígena, es coincidente. El criterio cultural aplicado por el Instituto Nacional Indigenista (INI), para el año de 1990, que es el último elaborado por ese organismo, arrojó una cifra cercana a los 9 millones; sin embargo, el criterio lingüístico, ya con los resultados del Censo de 2000, nos lleva a una cifra sensiblemente menor, muy cercana a los 7 millones, y por último, el de

⁸ El tema lo desarrolla ampliamente Aguirre Beltrán, Gonzalo en su libro *El proceso de aculturación*, pp. 166 y ss.

autoubicación proveniente de la misma fuente censal, una aun más baja que las anteriores, de solamente 6 millones.

No se explica en la iniciativa de la COCOPA que hizo suya el presidente de la República el porqué de la supresión de ese punto de los Acuerdos, aunque es de suponerse que la gran dificultad que ofrece su aplicación puede haber sido una de las razones. Aparece, sin embargo, en la reforma efectivamente realizada, con un agregado que lo distorsiona de manera esencial, a lo cual haré referencia posteriormente.

Ambos documentos coinciden en atribuir a los pueblos indígenas el derecho a la libre determinación, y como expresión de ésta, a la autonomía, aunque en los Acuerdos la referencia a estos derechos es reiterativa y aparece en diferentes apartados. Ahora bien, en el que se describe el marco jurídico que deberá definir la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas, el gobierno federal asumió que para las entidades federativas, las legislaturas de los estados deberían tomar en consideración algunos elementos, entre los que destacan las “modalidades concretas de la autonomía” respecto de cada uno de ellos, las cuales debían ser definidas conjuntamente con los pueblos indígenas. Sin entrar a discutir la pertinencia del compromiso, resulta evidente que en nuestro sistema constitucional el gobierno federal carece de facultades para comprometer acciones a cargo de las autoridades estatales; en esa virtud, debió también haberse sometido a las instancias de debate y decisión nacional, las modificaciones conducentes al artículo 116 del ordenamiento fundamental, en que se describen los lineamientos normativos a que debe sujetarse la organización y funciones de las entidades federativas, lo cual no aparece en la iniciativa que se comenta.

Por otra parte, la iniciativa en cuestión le proporciona un giro diferente a lo que fue pactado en los Acuerdos, respecto de la relación que debe existir entre comunidades y pueblos indígenas y la figura constitucional del municipio libre. Así, en éstos, las comunidades y pueblos indígenas deberían tener la facultad de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena,⁹ los que a su vez podrán asociarse con otros a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas; ello supone la facultad misma de creación de municipios, adicional de aquella

⁹ Los llamados municipios autónomos existentes en el estado de Chiapas, invocan con este sentido los Acuerdos de San Andrés Larrainzar.

que conduce a la reestructuración del territorio de los municipios o remunicipalización.

El proceso que describe la iniciativa es el inverso, ya que en la propuesta de reforma al artículo 115 constitucional, lo que se prevé es que las comunidades y los municipios preexistentes, reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena, lo cual les generará el derecho de elegir a sus autoridades y ejercer sus propias formas de gobierno interno de acuerdo a las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos. Si bien la diferencia puede parecer sutil, lo cierto es que previamente a cualquier proceso de recomposición de los límites territoriales de los municipios, resulta de muy difícil aplicación una facultad de tal naturaleza, dada la composición poblacional de los municipios mexicanos.

Acerca de las cuestiones relacionadas con las minorías indígenas en los municipios no indígenas del país, en los Acuerdos solamente se prevé para el estado de Chiapas la obligación de garantizar la representación política de esas minorías, tanto en los municipios no indígenas, como en el Congreso estatal, lo cual por razones obvias no figura en la iniciativa de la COCOPA; obviedad que de todas maneras no salva la situación de tales minorías en el resto del país.

Veamos ahora la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de agosto del año pasado, que como se mencionó en un principio resiste en la Suprema Corte de Justicia de la Nación el embate de 330 controversias constitucionales.

Son sin duda notables las diferencias que es posible advertir entre el nuevo texto constitucional en materia indígena y la iniciativa de la COCOPA y mayores aún con los Acuerdos; sin embargo, en atención al objetivo específico de este escrito, haré alusión únicamente a aquellas cuestiones que pueden quedar comprendidas en la vertiente política de la reforma.

Como advertí arriba, una omisión en que incurrió la iniciativa de la COCOPA fue subsanada por la reforma del 14 de agosto. En ésta se incorpora que es la conciencia de la identidad indígena el criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas, lo cual proviene del Convenio 169 de la OIT; el problema podrá surgir si la reforma se mantiene vigente en sus términos y eventualmente es llevada a la práctica, toda vez que en el propio artículo 2o. se señala que el criterio de “identidad indígena” debe ser comple-

mentado por el *reconocimiento* que de esos pueblos y comunidades deben hacer las constituciones y leyes secundarias de las diferentes entidades federativas, ya no sujetando exclusivamente al criterio de autoubicación, sino tomando en cuenta, además, criterios etnolingüístico y de asentamiento físico, lo cual deja en una importante medida en manos de alguien más el determinar cuáles son los pueblos indígenas existentes, y por ende los titulares de los derechos de libre determinación y autonomía.

Algo semejante ocurre con las comunidades indígenas. En el cuarto párrafo del nuevo artículo 2o. constitucional se apunta un concepto de comunidad que parece acertado. Sin embargo, ese posible acierto conceptual se ve afectado cuando en la fracción VII del mismo artículo se indica que serán las constituciones y leyes de las entidades federativas las que consagren las normas “...para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”, lo cual por una parte vuelve a hacer depender de una decisión ajena el alcanzar o no ese carácter, subsumiendo en esa disposición el retirar a esas unidades sociales, económicas y culturales, la calidad jurídica de entidades de derecho público para atribuirles el de serlo de interés público, lo cual constituye uno de los reclamos mas reiterados por quienes combaten la reforma en cuestión.

En un sentido estricto, el no considerar a las comunidades indígenas como entidades de derecho público, de acuerdo con Magdalena Gómez Rivera: “implica cambiar el sentido y la finalidad de la propuesta, además de contradecir el espíritu del marco de la autonomía, en virtud de que con la expresión ‘de interés público’ se entiende el conjunto de finalidades cuyo cumplimiento es de interés para una colectividad y cuya protección depende del Estado...: se está dirimiendo la dependencia del Estado o la autonomía de los pueblos indígenas y de sus comunidades para tomar una serie de decisiones que aseguren su derechos al desarrollo”,¹⁰ lo cual se corrobora cuando se advierte que el cambio va acompañado de otras medidas que contiene la reforma, que es posible delinear de la manera siguiente.

Una vez reconocidos como pueblos y comunidades indígenas en las Constituciones y leyes estatales, a virtud no solamente de su declaración de considerarse como tales, sino en función de los “criterios etnolin-

¹⁰ “Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México”, *Primer informe*, México, 2000, 2 ts., p. 453.

güísticos y de asentamiento físico” que estimen aplicables los congresos locales, serán titulares de los siguientes derechos:

- a) Decidir sus formas internas de convivencia política, con la facultad de elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades y 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.
- b) Elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, de conformidad con lo que establezcan las Constituciones y leyes locales.
- c) En un último párrafo del artículo 115 se otorga a las comunidades indígenas el derecho de coordinarse y asociarse entre sí, en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

Son notables varias cuestiones: parecen demasiados los temas que se dejan al criterio exclusivo del legislador local, sin que se plasmen ciertos lineamientos que aseguren un mínimo de homogeneidad en su tratamiento, los cuales, al encontrarse incorporados en el texto fundamental asumen el carácter de disposiciones derivadas del pacto federal.

En el texto de la reforma se alude constantemente a las entidades federativas y no se hace alusión al Distrito Federal, que constituye el asentamiento urbano con mayor número de indígenas en términos absolutos en la República.¹¹

En la estructura normativa que se encuentra vigente, el conjunto de derechos que Kimlycka denomina de autogobierno desaparecen en términos reales, habida cuenta de que las formas propias de gobierno interno que pueblos y comunidades indígenas pueden desarrollar, solamente serán permitidas siempre y cuando no modifiquen el pacto federal y la soberanía de los estados, eliminando la finalidad que persiguen esos derechos de autogobierno, en tanto poderes que se confieren a unidades políticas mas pequeñas, de manera tal que una minoría nacional no pueda ser desestimada o sobre estimada por la mayoría en la toma de decisiones.

11 Véase el cuadro 4, Población indígena en zonas urbanas, 1995, INI, *op. cit.*

Por lo que se refiere a los llamados derechos especiales de representación, la reforma los reduce al derecho de encontrarse representados en los ayuntamientos, quedando muy alejados de la representación garantizada en los congresos nacional y estatales que se bosquejaba en los Acuerdos de San Andrés y en la iniciativa de la COCOPA.

IV. CUESTIONES DEMOGRÁFICAS

Resulta aventurado pronosticar el sentido que tendrán las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de las 330 controversias constitucionales plantadas en contra de la reforma constitucional en materia indígena, sin embargo sí es posible adelantar que en ocasiones anteriores el máximo tribunal de México ha sostenido que los tratados internacionales —y el Convenio 169 de la OIT tiene tal carácter— se ubican jerárquicamente en un segundo plano respecto de la Constitución Federal, de donde cualquier inadecuación entre la reforma y el mencionado Convenio, no determinan la inconstitucionalidad de aquella.¹² Asimismo, ha emitido resoluciones en el sentido de que una reforma o adición a la Constitución realizada por el órgano competente, puede adolecer de vicios de naturaleza formal, como lo sería el que en alguna legislatura estatal se hubieren violentado las normas relativas a emitir la votación en el momento de aprobar la reforma de agosto pasado, pero no en cuanto se refiere al fondo de la reforma practicada.

Si ello es así, nos quedaríamos con una normatividad vigente en materia indígena que parece satisfacer a muy pocos, y que lo menos que se puede decir acerca de ella, es que se encuentra ubicada muy lejos de los Acuerdos de San Andrés, que constituyen un referente de primera importancia en el camino hacia la resolución de la problemática indígena en nuestro país.

Es de suponerse que el tema deberá permanecer abierto, y que tarde o temprano será abordado nuevamente. En función de esa esperanza, me parece útil incorporar para su análisis los elementos demográfico y territorial que solamente aparecen en los Acuerdos de San Andrés en

¹² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, novena época, t. X, noviembre de 1999, tesis: LXXVII, p. 46, materia constitucional, tesis aislada.

forma relativa, aportando en consecuencia respuestas insuficientes o incompletas.

Reitero aquí, que el objeto a tratar es únicamente la vertiente de la reforma relacionada con los derechos políticos, quedando sin abordar los problemas que resultan de la dimensión socioeconómica y de los aspectos normativos derivados de la potencial aplicación de los usos y costumbres de los pueblos indígenas, que no son menores.

Ha sido producto de una larga historia la configuración demográfica y territorial que en el ámbito de lo indígena reporta actualmente nuestro país. Conquista, colonización, liberalismo igualitario a ultranza durante el México independiente del siglo XIX, política integracionista durante la mayor parte del Siglo XX, mestizaje, asimilación y aculturación; despojo y desplazamiento de los indígenas de sus territorios originales, nacimiento de zonas de refugio, entre otras, han contribuido a crear ese perfil ahora vigente, que se caracteriza por una gran dispersión de la población indígena, muy poco concentrada desde el punto de vista territorial, lo cual acarrea grandes dificultades para el ejercicio efectivo de los derechos políticos, que siguiendo a Kimlycka identificamos como derechos de autogobierno y derechos especiales de representación.

A este respecto, José Woerhling, catedrático de la Universidad de Montreal, que sostiene que el federalismo constituye una estructura jurídico política propicia para resolver de manera satisfactoria los problemas que enfrentan las minorías nacionales o étnicas, afirma también que es menester advertir sus límites:

En efecto —dice— el problema de protección de las minorías subsiste o reaparece si la división territorial y la repartición étnica, lingüística o religiosa no coinciden, lo que generalmente es el caso. Ciertas minorías son demasiado débiles demográficamente¹³ o demasiado poco concentradas territorialmente para conseguir su identidad territorial o para ejercer una influencia política importante... se puede pensar por tanto en volver a dividir el territorio para intentar eliminar las situaciones minoritarias residuales. En la mayor parte de los casos, esta solución es, sin

13 Para el INEGI, según el conteo de población de 1995, 24 personas hablaban aguacateco, 44 chinanteco de ojitlán, 818 chocho, 113 cochimi, 339 kikapú, 648 jacalteco, para mencionar sólo algunos ejemplos, lo cual pone de manifiesto esa debilidad demográfica a que alude Woerhling.

embargo, inaplicable, porque llevaría a un desmembramiento político y territorial demasiado grande.¹⁴

Previamente a proporcionar algunos datos que ilustran el problema, debe insistirse en el otro asunto que constituye el telón de fondo de cualquier análisis de carácter demográfico y territorial, que no se encuentra suficientemente resuelto, y que es el relacionado con la identidad indígena. Para el efecto solamente de recapitular a ese respecto, se puede afirmar que son tres las principales corrientes encaminadas a establecer dicha identidad: la lingüística, la etnolingüística y cultural y la de autoubicación o de conciencia indígena, en cuya aplicación arrojan datos que no son coincidentes ninguno de ellos con los que proporcionan las restantes, y en el caso específico de la lingüística, que además, ofrece hacia su interior diferentes respuestas.

En efecto, en relación a esta última afirmación, algunos datos ilustran el problema: Guillermo Bonfil Batalla, sostiene: “¿cuántos pueblos componen el universo indio del México actual? Tampoco a esta pregunta se le puede dar una respuesta precisa, por razones que se expondrán en otras partes del texto y que aquí se anotan sumariamente. En primer término, la identificación de los pueblos indios a partir de la lengua que hablan resulta insuficiente. En general se estima que sobreviven 56 lenguas indígenas, pero algunos estudiosos afirman que son muchas más, porque consideran que las formas dialectales de algunas lenguas son en realidad idiomas diferentes” (México profundo, una civilización negada (1994, 49).

La Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), publicaron en el año de 1998 el mapa denominado: “La diversidad cultural de México, los pueblos indígenas y sus 62 idiomas”, que adicionando las variantes dialectales a que alude Bonfil Batalla, llegan a 80. En ese mismo documento, se apuntan las cifras que para el año de 1995 establecen el número aproximado de indígenas que habitaban en nuestro país considerando los hablantes de lenguas indígenas (5.7 millones), los menores de 0 a 4 años de edad que viven en un domicilio que habita un adulto que habla una lengua indígena (1.2 millones), y alrededor de 4 millones de personas, que sin hablar ninguna lengua de ese carácter, en ese estudio se les considera indígenas, llegando a la cifra de 10.7 millones de personas.

¹⁴ “La Protección de las minorías lingüísticas”, en CD *El Estado contemporáneo y su reconstrucción institucional*, Xalapa, 2001.

Por su parte el INI en la publicación arriba citada, identifica 83 lenguas indígenas incluidas las variantes dialectales y para la misma fecha de 1995, consideraba que existían 8.7 millones de indígenas en nuestro país, cifra que no es coincidente con la apuntada por la SEP.

De manera muy agregada haré referencia a la información proporcionada por el INEGI acerca de la composición, en términos de población indígena estimada, de los municipios existentes en el país para el año de 1997. Así, de los 2428 municipios registrados para esa fecha, 556 contaban con 70% o más de población indígena estimada; 247 con un porcentaje que va del 30% al 69%, y si asumimos solamente con el objeto de ilustrar el argumento, que la mitad de estos últimos tuviera más del 50% de ese tipo de población, resultaría que en alrededor de 1750 municipios mexicanos los indígenas serían población minoritaria, sin posibilidad alguna de hacer valer para efectos políticos su determinación de pertenencia a un pueblo indígena, aun en el marco de los Acuerdos de San Andrés. Si hacemos un ejercicio semejante con las localidades identificadas censalmente para la República que ascienden a 201,138, y que serían lo más aproximado a la idea de comunidad, tendríamos que en 187,449 de ellas, su población indígena se encontraría en situación minoritaria.

Por lo que se refiere al estado de Veracruz que era considerado por el INI como el segundo en la República en cuanto a población indígena estimada se refiere,¹⁵ los datos censales de 2000 reportan la situación siguiente: fueron registrados 633,372 hablantes de lenguas indígenas, lo cual representó el 9.17% de su población total, la cual se encuentra distribuida en diferentes porcentajes en los 210 municipios con que cuenta el estado; en 31 de esos municipios esa población hablante de lenguas indígenas representa más del 50% del total de habitantes, que en números absolutos alcanza la cifra de 324,209 personas, lo que significa que el resto de esos potenciales integrantes de pueblos y comunidades indígenas se encuentran distribuidos en 179 municipios en condiciones de minoría.

El problema que se ha intentado bosquejar, debe ser considerado en una doble vertiente, si se pretende encontrar una respuesta distinta a la

15 Según los indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México publicados en 1993 por el Instituto Nacional Indigenista, el Estado tenía una población indígena estimada de 1,172,405, apenas un poco abajo de Oaxaca (1,592,020) y un poco arriba de Chiapas (1,129,826).

hasta ahora planteada respecto de la titularidad de los derechos de autogobierno de los pueblos o las comunidades indígenas. En efecto, se enfrenta por una parte el riesgo de que una muy importante proporción de indígenas no tenga acceso a esos derechos políticos, dada la situación generalizada de minoría en que se encuentran; pero también se hace patente la situación contraria, en donde otro número no determinado de población no indígena, pueda quedar sujeta a formas políticas de gobiernodiferentes de las que rigen para la sociedad mayoritaria¹⁶ de la que forman parte, y que por circunstancias ajenas, como lo es el lugar en que se vive, deban desenvolverse en una situación jurídica de excepción. Tal vez la consecuencia extrema de condiciones como las descritas, propicien fenómenos no buscados y menos queridos, pero fáciles de imaginar, como puede ser la relocalización de la población, con la separación y división que ello implica.

En menor medida se ven afectados los derechos especiales de representación o de representación garantizada, específicamente en los congresos nacional y estatales, si se hace abstracción de la base territorial y se pone el énfasis en el concepto de pertenencia a un pueblo indígena, de cuya importancia numérica y no de su presencia en una circunscripción territorial determinada, se hace depender la magnitud de su acceso a las instancias de representación de la población.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Asumo que cualquiera que sea el sentido de las resoluciones con que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ponga fin al conflicto jurídico planteado en contra de la reforma constitucional, quienes se identifican como integrantes de alguno de los pueblos indígenas que habitan en nuestro país; las organizaciones que se ostentan como sus representantes; la opinión pública internacional; algunos grupos hacia el interior de los partidos políticos mayoritarios de México, y cualquier análisis que se precie de ser objetivo acerca de la realidad social, económica, cultural, política y de orden normativo en que se desenvuelven los indígenas mexicanos, concentrados o no en comunidades, podrán sostener que las

¹⁶ Aunque la ponencia no aborda el tema de los usos y costumbres indígenas, es conveniente apuntar que también es importante que en la Constitución se defina la situación de estas minorías respecto del orden normativo indígena.

normas publicadas el 14 de agosto, constituyan la plataforma de una solución aceptable de la problemática indígena.

Tal vez tampoco lo sean la iniciativa de la COCOPA, o la conversión puntual en normas de derecho de los compromisos asumidos en los Acuerdos de San Andrés.

El tema indígena parece que debe quedar abierto, y su reconsideración y análisis enriquecerse con otras aportaciones que vayan más allá de aspirar a un texto constitucional de carácter general, que traslade a instancias de menor jerarquía la responsabilidad de llevar a cabo su desenvolvimiento, y tal vez su verdadero sentido. Ello, a pesar de que se sacrifique la concreción que se exige frecuentemente a las normas de la Constitución.

Reitero que las otras vertientes de la reforma reportan problemas que deben ser revisados y también reconsiderados, pero dado el tema elegido para esta ponencia, acerca de los derechos políticos a favor de los pueblos indígenas, me parece que están por definirse con precisión ciertos temas.

Es menester clarificar el camino que debe ser seguido para establecer la identidad indígena en forma clara y respetuosa, en donde predomine el ejercicio de la autoubicación o expresión de la conciencia indígena, para lo cual el esfuerzo interdisciplinario resulta fundamental.

Ponderar el alcance de los derechos de autogobierno, dada la dispersión geográfica de los pueblos indígenas y su debilidad demográfica en una gran parte de ellos. Precisar en la propia Constitución la suerte de los indígenas que no podrán aspirar en ningún caso, salvo la segregación, a ser mayoría en las comunidades en que se desenvuelven, y ciertamente, de aquellos conglomerados humanos que no siendo indígenas, corren el riesgo de convertirse en minorías en la comunidad o municipio que habitan.

Reconsiderar si los derechos especiales de representación o representación garantizada deben ir más allá de simplemente manipular el territorio nacional para generar distritos electorales, federales o locales, a efecto de que los pueblos indígenas ganen elecciones y obtengan escaños en los poderes legislativos, o asegurarles una determinada representación, dado su peso demográfico en el país, cualquiera que sea su ubicación territorial.