

CONSTITUCIÓN Y DERECHOS ÉTNICOS EN MÉXICO

José Emilio Rolando ORDÓÑEZ CIFUENTES *

SUMARIO: I. Demandas de los pueblos indios; II. Caracterización socioetnográfica y económica; III. Constitución y derechos étnicos; IV. Balance y perspectivas.

I. DEMANDAS JURÍDICAS DE LOS PUEBLOS INDIOS

En nuestro seminario sobre “Ideologías políticas, estructuras jurídicas y relaciones interétnicas México-Centroamérica”¹ concluimos que hay cinco conjuntos de asuntos que constituyen al mismo tiempo la base de las demandas jurídicas de los pueblos indígenas:

1. Reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas como sujetos específicos al interior de la nación; de los derechos originarios que como a tales les corresponden; y, de las obligaciones de los Estados y gobiernos de garantizar su ejercicio y desarrollar la legislación pertinente.

2. Establecimiento del derecho de los pueblos a disponer de los medios materiales y culturales necesarios para su reproducción y crecimiento; de manera especial a la conservación, recuperación y ampliación de las tierras y territorio que han ocupado tradicionalmente. Este derecho incluye la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales que se encuentren en sus territorios, y la conservación de las calidades del habitat. Deberá ser asegurado tanto dentro del régimen de propiedad individual y colectiva, como mediante el desarrollo de nuevos sistemas normativos adecuados.

3. Instrumentación del derecho al desarrollo material y social de los pueblos indígenas, incluyendo: el derecho a definir sus propias alternativas e impulsarlas bajo su responsabilidad; el derecho a par-

* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

¹ El Seminario se realizó en nuestro IJ-UNAM (septiembre 91 a mayo 92). Contó con un equipo interdisciplinario de juristas y científicos sociales.

tipicar en los beneficios del desarrollo nacional en una medida que compense los déficit históricamente establecidos; y el derecho a tomar parte en el diseño y ejecución de los objetivos nacionales de desarrollo. El patrimonio tecnológico indígena enriquecido con los avances científicos y técnicos de la humanidad deberá integrar las nuevas estrategias de desarrollo de toda la sociedad, reconociéndose así su capacidad secular para desarrollar una relación armónica con la naturaleza.

4. Afianzamiento del derecho al ejercicio y desarrollo de las culturas indígenas, a su crecimiento y transformación; así como a la incorporación de sus lenguas y contenidos culturales en los modelos educativos nacionales. Este derecho debe garantizar el acceso a los bienes culturales de la nación y la participación de los pueblos en la configuración de la cultura nacional. Es de especial importancia fomentar el uso de sus lenguas y asegurar sus contribuciones permanentes en campos como la tecnología, la medicina, la producción y la conservación de la naturaleza.

5. Establecimiento de las condiciones jurídicas y políticas que hagan posibles y seguros el ejercicio y la ampliación de los derechos antes señalados, dentro de la institucionalidad de los Estados. Para esto será necesario garantizar la representación directa de los pueblos en las instancias de gobierno, asegurar sus conquistas históricas y, legitimar sus formas propias de autoridad, representación y administración de justicia.²

En el quehacer de Guillermo Bonfil Batalla encontramos, como fruto de su investigación participativa, una excelente síntesis de las demandas del pensamiento político contemporáneo de los indios de América Latina que se resumen contemplan:

- a. Defensa y recuperación de sus tierras. El vínculo con la tierra es un tema recurrente en el pensamiento indio.
- b. Reconocimiento y aceptación por la sociedad nacional de las lenguas indias y su uso, así como de la especificidad étnica indígena.
- c. Adaptación del sistema educativo a las necesidades culturales del grupo étnico indígena y control de la comunidad sobre las escuelas.
- d. Derechos y tratamiento igual por parte del Estado y cese a los abusos, la discriminación y el racismo.

² Los resolutivos reseñados fueron dados como conclusiones de la conferencia magistral dada por Diego Iturralde, encargado del Proyecto sobre Antropología Jurídica de nuestro Instituto.

e. Protección contra la violencia y los abusos practicados contra los indígenas por los no indígenas.

f. Rechazo de la actividad religiosa misionera (aunque algunos grupos indígenas reconocen la ayuda que han recibido de los sectores progresistas de las iglesias).

g. Rechazo de los programas indigenistas gubernamentales tecnocráticos y paternalistas que les han sido impuestos contra su voluntad y sus intereses y sin su participación efectiva.

h. Mayor participación política indígena en el manejo de sus propios asuntos y, en general, rechazo del sistema partidista tradicional.

i. Como demanda extrema de algunos, está la autodeterminación política de las “naciones indias”.

No existe un solo movimiento indígena unificado en América Latina, pero las diversas organizaciones proponen la unidad como tema recurrente. No existe un solo cuerpo coherente de principios, objetivos, estrategia o tácticas, ni siquiera a nivel nacional. Existe, más bien, un movimiento social emergente y una ideología incipiente, basados en criterios étnicos. Esto significa un rompimiento con prácticas pasadas, que cuestiona las políticas oficiales existentes y los modelos culturales y políticos establecidos y que representa un reto a los científicos sociales y a los analistas políticos.³

Naturalmente que el listado preparado por Bonfil Batalla, responde a una catalogación general, en la medida que la distinta situación de cada país, plantea a su vez, distintos tipos de demandas de las organizaciones indígenas por la defensa y promoción de sus derechos, así como distintos ámbitos de lucha.

Marcado interés tiene para el movimiento social-liberalizador latinoamericano, conocer los movimientos indios y el análisis de sus principales ideales y postulados que seguramente constituye parte del movimiento universal de lo que denominamos “el derecho a las diferencias”.⁴

Una de las salidas es la realización de un proceso de etnodesarrollo, vinculado al desarrollo social integral de nuestros países, que

³ Bonfil Batalla, Guillermo, *Utopía y revolución*, México, Nueva Imagen, 1981, pp. 42-47. Síntesis preparada por Stavenhagen, Rodolfo, “Los movimientos indígenas y el Estado Nación en América Latina”, *Cadal*, México, septiembre de 1984, p. 196.

⁴ Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, Programa del Seminario “Ideología Política, Estructuras Jurídicas y Relaciones Interétnicas México-Centroamérica”, *Crítica jurídica*, México, núm. 11, IJ-UNAM, 1992.

se vino trabajando en Nicaragua hasta muy recientemente. En este proceso las líneas de acción hacen referencia, a cuestiones como las que plantea Enrique Valencia:

La recuperación de los bienes expropiados por el proceso social a las comunidades (tierra, agua, tecnologías, creencias, costumbres, etcétera).

El fortalecimiento o creación de formas organizativas que posibiliten el control cultural y permitan el ejercicio de su soberanía, por el enriquecimiento de una cultura autónoma.

La provisión y aumento de recursos ajenos que puedan incorporarse al control social del grupo y que tiendan a ampliar la cultura propia (habilidades, tecnologías, conocimiento, etcétera, vigentes en la cultura nacional y universal).

La capacitación del núcleo dirigente, tanto en el terreno político como en el cultural y económico.

La reivindicación de la lengua autóctona como medio de comunicación socialmente legítimo y la posibilidad de su utilización y ejercicio real en situaciones interétnicas.

La recuperación y preservación de la memoria histórica étnica, tanto como elemento de identidad y de identificación de los pueblos y comunidades, como de las naciones en su conjunto (el dominio y control propios del patrimonio cultural de los pueblos indios, dentro de una política cultural nacional).

La reconstitución del grupo étnico, superando la fragmentación política-administrativa por la dominación social.

Las líneas propuestas, agrega el autor, confrontadas con las que emanan del proyecto nacional, se transforman en *acciones-test*, que descubren las posibilidades y los alcances de un proyecto de etno-desarrollo y los obstáculos que debe enfrentar y vencer para convertirse en una realidad.⁵

Por su parte, las organizaciones indias plantean:

Entendemos por etnodesarrollo la ampliación y consolidación de los ámbitos de la cultura propia, mediante el fortalecimiento 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 implica una organización equitativa y propia del poder. Esto significa que el grupo étnico es

⁵ Valencia, Enrique, "Indigenismo y etnodesarrollo", *Anuario del Instituto Indigenista Interamericano*, México, 1984, p. 41.

una unidad política administrativa con autoridad sobre su propio territorio y capacidad de decisión en los ámbitos que constituye su proyecto y desarrollo dentro de un proceso de creciente autonomía y autogestión.⁶

Volviendo a los derechos humanos de los pueblos indios es importante resaltar que a partir de los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y las Declaraciones Americana y Universal de Derechos Humanos en 1948, se presentó el fenómeno de la internacionalización de los derechos humanos, que se llevó a cabo con la Convención Europea de Derechos Humanos en 1950, los pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en 1966, la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 y los numerosos instrumentos y declaraciones que se han referido a los derechos humanos. Dentro de este marco, titulado por Monroy Cabra universalización de los derechos humanos, se acepta hoy que el respeto a dichos derechos constituye una obligación primordial de los Estados impuesta en las Cartas de la ONU y la OEA y en numerosos convenios y declaraciones internacionales. Esto significa que los derechos humanos han entrado al derecho internacional.⁷

Es conveniente recordar que la Octava Conferencia Internacional Americana de Lima de 1938 aprobó una declaración a favor de los derechos de la mujer y otras sobre protección de los indígenas.

Sin embargo, es para la década de 1980 que a nivel no gubernamental y de organismos interamericanos se plantea abiertamente la cuestión de los derechos humanos de los pueblos indios; así, del 23 al 30 de noviembre de 1980 se celebra el IV Tribunal Russell, en Rotterdam, Holanda, dedicado a los derechos de los indios. En él se presentaron testimonios sumamente graves para nuestra área de interés, Mesoamérica; los indios quichés de Guatemala que acudieron de su país al Tribunal dieron testimonio sin mostrar la cara, se encapucharon para que no los mataran de regreso. Los de la región huasteca de México manifestaron que tenían que cambiar continuamente a sus dirigentes para que no los secuestraran y/o compraran

⁶ Declaración de San José sobre "Etnocidio y Etnodesarrollo", FLACSO-UNESCO, San José, Costa Rica, diciembre de 1981.

⁷ Monroy Cabra, Marco Gerardo, "Protección internacional de los derechos humanos en el sistema interamericano", en *Curso interdisciplinario en derechos humanos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, p. 36.

los poderosos ganaderos que les arrebatan las tierras de la comunidad.⁸

A nivel de los organismos interamericanos, por primera vez se trata la cuestión de los derechos humanos de los pueblos indios en el IX Congreso Indigenista Interamericano, celebrado en Santa Fe, Nuevo México, Estados Unidos, del 28 de octubre al 2 de noviembre de 1985, se abordó en el punto III del temario y se le dedican los resolutivos número 15, sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas de las Américas; el 16, sobre derechos humanos de los pueblos indígenas; el 17, proyecto de resolución sobre el reconocimiento del principio de *non refoulement* (no devolución); el 18, informe sobre la situación de los derechos humanos, y el 20, sobre normas consuetudinarias.

Los resolutivos dictados en su orden:

15: 1) Hacer un llamado a la Asamblea General de la OEA a fin de que se solicite a la Comisión de Derechos Humanos que informe anualmente a la Asamblea General de la OEA acerca de la situación de los pueblos indígenas del Continente Americano en lo relativo a los derechos humanos. 2) Recomendar a la OEA colabore en la traducción de las Declaraciones sobre Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos a las principales lenguas indígenas del Continente, a fin de promover un mayor conocimiento del sistema interamericano por los indígenas. 3) Solicitar al Instituto Indigenista Interamericano que proporcione apoyo técnico a esas medidas.

16: 1) Recomendar a los Estados miembros que adopten medidas urgentes en consulta con los representantes de los pueblos indígenas, a fin de reconocer y aplicar los derechos que corresponden. 2) Exhortar a los Estados miembros a adaptar sus legislaciones y prácticas internas al derecho internacional en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas. 3) Exhortar a la Organización de los Estados Americanos a considerar seriamente la cuestión de los derechos de los indígenas en la elaboración del protocolo adicional a la

⁸ Galeano, Eduardo, "La conquista continúa: crimen y resurrección de los indios de América", *Revista Nicaráuac*, Nicaragua, número 4, enero-marzo, 1981; ver Bonfil Batalla, Guillermo, "Cuarto Tribunal Russel. Testimonio de la dignidad y la ignominia", revista *Nexos*, México, núm. 40, 1981.

Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

17: (En lo fundamental). 1) Que se inste a los Estados miembros a reconocer el principio de *non refoulement* (no devolución) y a velar por su observancia, a fin de que se aplique con especial celo en el caso de los indígenas. 2) Ratificar la Convención y el Protocolo de las Naciones Unidas relativos a la condición de refugiados. 3) Instar a los Estados miembros a adoptar en sus legislaciones internas normas de procedimiento relacionadas con los refugiados y el asilo a fin de darle soluciones prácticas y humanitarias.

18: 1) Hacer un llamamiento a la CIDH a fin de que se expida una serie de informes especiales acerca de la situación en que se encuentran los pueblos indígenas en cada uno de los países miembros en materia de derechos humanos. 2) Solicitar que estos informes sean publicados oportunamente culminando con un estudio comprensivo y completo sobre la situación de los derechos humanos en cada Estado miembro para su presentación a la Asamblea General de la OEA en 1992.

20: 1) El reconocimiento, en la medida adecuada, de las normas de derecho consuetudinario de los pueblos indios de los países miembros. 2) Que los Estados miembros de la Convención Internacional de Pátzcuaro (1940) estudien la posibilidad de adecuar los sistemas penales y civiles vigentes a la especificidad sociocultural de los pueblos indios, tomando en cuenta las normas consuetudinarias de estos pueblos. 3) El Instituto Indigenista Interamericano que preste la ayuda necesaria a los gobiernos de los Estados miembros.⁹

Como se advierte, es la primera vez que a nivel del Instituto Indigenista Interamericano es tratado el asunto relativo a los derechos humanos de los pueblos indios; cabe destacar en dicho Congreso dos importantes trabajos: el del antropólogo mexicano Guillermo Bonfil Batalla y el del abogado guatemalteco Augusto Willensen Díaz.¹⁰

A propósito de los congresos indigenistas americanos, si hacemos un recuento de las recomendaciones sobre derecho indígena que pre-

⁹ Instituto Indigenista Interamericano. *IX Congreso Indigenista Interamericano. Acta final*, Santa Fe, Nuevo México.

¹⁰ Bonfil Batalla, Guillermo, "Los pueblos indios, sus culturas y políticas culturales", en *Anuario Indigenista*, México, diciembre de 1985; Willemsem Díaz. "Algunos aspectos de las medidas tomadas y realizadas por Naciones Unidas en materia de derechos humanos y libertades fundamentales y su relación con los pueblos indígenas", en *Anuario indigenista*, México, diciembre de 1985.

cedieron al IX Congreso encontramos algunas muy importantes pero que lamentablemente quedaron en simples resolutivos.

Sin embargo, lo importante de los últimos congresos indigenistas es la participación paralela de representantes de los pueblos indios, que han presentado demandas formales no sólo a nivel del incumplimiento de las normas internacionales de protección a sus derechos sino también sobre la conducción de los organismos que tienen que ver directamente con ellos.

Es necesario precisar que aun cuando la violación de los derechos humanos de los pueblos indios es un fenómeno generalizado van a mediar diferencias en cada uno de los Estados —incluidos Canadá y Estados Unidos—. Es preciso recordar también que en algunos países la población india es mayoritaria, como en Guatemala, Perú y Bolivia; en otros mayoritariamente en términos regionales —México— y en otros se trata de minorías étnicas. Para los dos primeros casos hablamos de lo que la antropología conoce como “pueblos testimonio” (Dary Riveiro) y se trata de las principales culturas prehispánicas vigentes pese a los 500 años de persecución e intento por aniquilarlas. Los niveles de violación a sus derechos van desde la discriminación, intentos forzados de asimilación, destrucción de su cultura, hasta el etnogenocidio de las dictaduras militares (Guatemala) teniendo también como manifestaciones su control en reservas (Canadá y Estados Unidos) y lo que se ha denominado para México caciquismo y poder político, colonialismo interno para los antropólogos y para los agraristas neolatifundismo.¹¹

II. CARACTERIZACIÓN SOCIOETNOGRÁFICA Y ECONÓMICA

Conforme información oficial especializada, la población indígena de México está distribuida en 56 grupos étnicos y localizada en casi todo su territorio. En 1990 se estimó que de los 81 millones de mexicanos, 8 millones son indígenas. (Lo anterior en términos conservadores, los propios indígenas consideran que son más).

El idioma que tiene el mayor número de hablantes es el náhuatl con cerca de 1'500,000 hablantes. Esta lengua junto con la maya-

¹¹ Barré, Marie Chantal, *Ideologías indigenistas y movimientos indios*, México, Siglo XXI, 1983; Bartra, Roger, et al., *Caciquismo y poder político en México*, México, Siglo XXI, 1975; González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1965; Gutelman, Michel, *Capitalismo y reforma agraria en México*, México, Era, 1974.

yucateca, zapoteca, mixteca y otomí o ñahñu, cuenta con el 60 por ciento del total de hablantes de lenguas indígenas del país.

Actualmente hay reconocidas y tituladas cerca de 2,000 comunidades indígenas que ocupan 16 millones de hectáreas, es decir, el 8 por ciento del territorio nacional.

El 70% de los pueblos indios basa su subsistencia en actividades primarias. De cada seis habitantes del medio rural uno es indígena. Además, para la obtención del dinero se dedican a actividades que articulan las economías indígenas locales y regionales del país. Entre ellas sobresalen la producción del café, la más importante exportación agropecuaria de México, en la cual las dos terceras partes de los productores son indígenas y aportan el 30% de la producción nacional.

El 29% de los municipios de México es predominantemente indígena. La mayor concentración de los pueblos indios mexicanos está entre la meseta central y la frontera con Guatemala.

La presión demográfica y la pauperización provocan aumentos significativos en la migración del campo a la ciudad. Las grandes ciudades, especialmente la capital, son las receptoras más importantes de estos migrantes. Además la migración temporal en búsqueda de oportunidades de trabajo agrícola han originado circuitos migratorios de miles de kilómetros, no sólo en el interior del territorio mexicano sino que cruzan el vecino país del norte.

Las relaciones de producción e intercambio de los pueblos indios, con el sector de los empresarios e intermediarios residentes en los centros urbanos, que hegemonizan cada región indígena, son en general inequitativas y originan la dependencia económica, política y cultural de los indígenas respecto a ese sector.¹²

Un dato importante de señalar es que actualmente la ciudad de México es la metrópoli latinoamericana con más presencia indígena.

A continuación, los siguientes cuadros, que permitirán advertir lo expuesto:

¹² La información fue obtenida en Instituto Indigenista Interamericano, "Política indigenista (1991-1995)", *América Indígena*, vol. L, México, 1990, pp. 7-55.

POBLACIÓN INDÍGENA EN AMÉRICA

(en millones de habitantes)

| | <i>Países</i> | <i>Población nacional</i> | <i>Población indígena</i> | <i>%</i> <i>%</i> |
|---------------|----------------|---------------------------|---------------------------|----------------------|
| Más del 40% | 1. Bolivia | 6.9 | 4.9 | 71.00 |
| | 2. Guatemala | 8.0 | 5.3 | 66.00 |
| | 3. Perú | 20.0 | 9.3 | 47.00 |
| | 4. Ecuador | 9.5 | 4.1 | 43.00 |
| | | 44.4 | 23.6 | 53.00 |
| Del 5% al 20% | 5. Belice | 0.15 | 0.029 | 19.00 |
| | 6. Honduras | 4.8 | 0.7 | 15.00 |
| | 7. México | 85.0 | 12.0 | 14.00 |
| | 8. Chile | 12.0 | 1.0 | 8.00 |
| | 9. El Salvador | 5.5 | 0.4 | 7.00 |
| | 10. Guyana | 0.8 | 0.045 | 6.00 |
| | 11. Panamá | 2.2 | 0.140 | 6.00 |
| | 12. Surinam | 0.5 | 0.030 | 6.00 |
| | 13. Nicaragua | 3.5 | 0.160 | 5.00 |
| | | 114.45 | 14.504 | 13.00 |

| | | | | |
|----------------------|------------------------|--------------------|-------------------|-------------|
| | 14. Guyana Francesa | 0.1 | 0.004 | 4.00 |
| | 15. Paraguay | 3.5 | 0.100 | 3.00 |
| | 16. Colombia | 30.0 | 0.6 | 2.00 |
| | 17. Venezuela | 18.0 | 0.4 | 2.00 |
| | 18. Jamaica | 2.4 | 0.048 | 2.00 |
| | 19. Puerto Rico | 3.6 | 0.072 | 2.00 |
| | 20. Trinidad y Tobago | 0.010 | 0.0002 | 2.00 |
| Del 1% al 4% | 21. Dominica | 0.082 | 0.002 | 2.00 |
| | 22. Costa Rica | 2.7 | 0.035 | 1.00 |
| | 23. Guadalupe | 0.36 | 0.004 | 1.00 |
| | 24. Barbados | 0.28 | 0.003 | 1.00 |
| | 25. Bahamas | 0.25 | 0.003 | 1.00 |
| | 26. Martinica | 0.10 | 0.001 | 1.00 |
| | 27. Antigua y Barbados | 0.075 | 0.001 | 1.00 |
| | 28. Argentina | 30.0 | 0.350 | 1.00 |
| | | 91.457 | 1.6232 | 2.00 |
| Del 0.01% al 0.9% | 29. Brasil | 140.0 | 0.3 | 0.20 |
| | 30. Uruguay | 2.5 | 0.0004 | 0.016* |
| | | 142.5 | 0.3004 | 0.21 |
| | 31. Canadá | 25.0 | 0.350 | 1.40 |
| | 32. Estados Unidos | 245.0 | 1.6 | 0.65 |
| | | 270.0 | 1.950 | 2.00 |
| TOTAL GENERAL | | 662.807,000 | 41,977.600 | 6.33 |

POBLACIÓN INDÍGENA POR REGIONES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

(en millones de habitantes)

| <i>Regiones</i> | <i>Población indígena</i> | <i>%</i> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|---------------|
| 1. MESOAMÉRICA (México, Centroamérica y Panamá) | 18.73 | 47.15 |
| 2. ANDINA (incluye norte de Chile y excluye la Amazonia de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) | 17.32 | 43.60 |
| 3. AMAZONIA (Brasil y sectores de Bolivia, Co- lombia, Ecuador, Guyana, Perú, Su- rinam y Venezuela) | 2.15 | 5.42 |
| 4. CONO SUR (Argentina, Paraguay, Uruguay y el sur de Chile) | 1.35 | 3.41 |
| 5. CARIBE (Belice, Guyana, Guyana Francesa y Caribe Insular) | 0.167 | 0.42 |
| TOTAL | 39.71 | 100.00 |

* La población indígena en Uruguay corresponde a una migración reciente del grupo ava-guaraní desde Paraguay.

Las cifras corresponden a una tasa de crecimiento acumulada de 38.9% para el periodo 1978-1988; tomando en cuenta tanto el crecimiento vegetativo y correcciones censales, como fenómenos de reasunción de identidades y reconstitución de etnias, e incorporando población indígena asentada en las ciudades, sin hacer distinciones por grados de aculturación.

Elaboración: Instituto Indigenista Interamericano y doctor Roberto Jordán Pando (consultor). Varias fuentes, a partir de las estimaciones para 1978 publicadas en *América Indígena*, vol. XXXIX, núm. 2.

III. CONSTITUCIÓN Y DERECHOS ÉTNICOS EN MÉXICO

La Comisión de Justicia para los pueblos indígenas de México propuso, en 1989, la adición constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas; después de formular una serie de consideraciones históricas, sociológicas, antropológicas, demográficas, etcétera, formuló los elementos y ubicación de la propuesta, veamos:

Elementos que contiene la propuesta de reforma constitucional:

1. La declaración de que la existencia de colectividades indígenas determina que México es un Estado pluriétnico y multicultural.

2. La declaración de que el Estado reconoce el derecho específico e inalienable de los grupos y comunidades indígenas a la protección, preservación y desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, así como sus formas de organización social.

3. La declaración de que en la legislación federal, estatal y municipal se establecerán las normas, medidas y procedimientos para la protección, preservación y promoción de la cultura, las lenguas, los usos y costumbres de las comunidades indígenas, así como sus formas específicas de organización social.

4. La declaración de que las disposiciones que resulten en materia indígena serán de orden público e interés social.

5. La declaración sobre la necesidad de que existan normas y procedimientos que garanticen el efectivo acceso de los indígenas a la justicia individual y colectivamente.

6. La declaración de que el juzgador debe tomar en cuenta las prácticas y costumbres de los indígenas, tanto en lo que concierne al procedimiento como cuando haya que resolver la cuestión de fondo.

7. La declaración de que debe recaer en los estados la obligación de legislar al respecto en las áreas de su competencia, así como de armonizar su legislación local con las prácticas y costumbres jurídicas de los pueblos indígenas en caso de conflicto o de normatividad diferente.

Ubicación de la propuesta de reforma constitucional

Se propone que la reforma se ubique como un agregado de dos párrafos al artículo 4º constitucional que ahora establece:

1. La igualdad ante la ley del hombre y la mujer.
2. La libre decisión sobre el número y espaciamiento de los hijos.
3. El derecho universal a la protección de la salud.
4. El derecho universal a la vivienda.
5. El derecho de los menores. El artículo 4º es considerado como el que consagra los derechos sociales de grupos específicos por lo que parece adecuada, aunque en algunos aspectos insuficiente, la inclusión en ese apartado de los derechos culturales de los pueblos indígenas.¹³

En el *Diario Oficial* de la Federación del día 28 de enero de 1992, se publicó el decreto por el que se adiciona un primer párrafo al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto es el siguiente:

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 aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

En la historia del constitucionalismo mexicano por fin se intenta superar la visión positivista, Jorge Madrazo dirá al respecto:

Casi a punto de cumplirse cinco siglos del encuentro entre dos culturas y 75 años de haberse promulgado la Constitución de Querétaro, nuestra Ley Fundamental ha incorporado a su texto el reconocimiento de los pueblos indígenas de México y la declaración de su existencia significa la base de la composición pluricultural de la nación.¹⁴

La adición constitucional no fue tarea fácil, en un país donde predomina una visión colonial sobre el indio. Sin embargo, surge como una preocupación del Estado mexicano, devino de una iniciativa presidencial, enviada a la Cámara de Diputados y fechada el

¹³ Documento distribuido por el Instituto Nacional Indigenista. Mimeo.

¹⁴ Madrazo, Jorge, "La adición al artículo 4º constitucional en materia indígena", Ponencia presentada en el *Congreso Internacional de Derecho Constitucional*, Querétaro, abril de 1992; Hernández Martínez, María del Pilar, Relatoría de la mesa 1-B, "Estado y Constitución", Congreso Internacional de Derecho Constitucional de Querétaro citado *ut supra*.

7 de diciembre de 1990. La Cámara de Diputados aprobó la iniciativa en su calidad de Cámara de origen, el 7 de diciembre de 1991, aprobada por 272 votos a favor, 50 abstenciones y 2 en contra. Largo y dificultoso proceso legislativo.

Jorge Madrazo Cuéllar, Araceli Burguete y Jaime Vélez, nos presentan interesantes reseñas de los obstáculos que sufrió la adición; ciertamente como un grupo de diputados del Partido Revolucionario Institucional que no coincidían ni con la necesidad de la adición ni con su contenido, pretendieron que la iniciativa se congelara. Los diputados del Partido Acción Nacional, de plano se manifestaron en contra del proyecto y los del Partido de la Revolución Democrática —que no obstante no coincidir por entero con el contenido de la adición— lo apoyaron.¹⁵

IV. BALANCE Y PERSPECTIVAS

1. La realidad es muy diferente al discurso y la retórica, nos dice Miguel Bartolomé:

Durante los últimos años, tal vez desde fines de los 70, asistimos en América Latina en general y México en particular, a una aceptación formal por parte de las autoridades estatales de la vigencia del pluralismo cultural. Incluso los sectores mayoritarios de las ciencias sociales y de la sociedad civil que a partir de los enfoque economicistas, habían negado o minusvalorado la importancia de la etnicidad.¹⁶

2. Es preciso señalar que la regulación constitucional de los derechos étnicos, conforma una de las demandas, en el contexto de los derechos de la segunda generación (culturales); tercera generación (autodeterminación de los pueblos, derecho a la paz, un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, al patrimonio común de la humanidad, etcétera) y quizás una cuarta generación (derechos de carácter autonómico y aceptación del pluralismo cultural en el

¹⁵ Madrazo, Jorge, *op. cit.*; Burguete, Araceli, “Los indios y la Constitución”; Vélez, Jaime, “Reforma constitucional. ¿Poesía vs. técnica jurídica?”, ambos trabajos aparecen en *México Indígena*, núm. 23, agosto de 1991.

¹⁶ Bartolomé, Miguel, “El derecho a la existencia cultural alterna”, ponencia presentada en la *Reunión internacional de Sociología Jurídica, México*, 92. *Taller sobre etnicidad y derecho*, conductor: José Ordóñez Cifuentes, IJ-UNAM, julio de 1992.

marco del Estado pluriétnico) que puedan superar las relaciones entre los Estados etnocráticos en Latinoamérica y sus poblaciones indígenas.¹⁷

Lo anterior implica superar el colonialismo interno y las prácticas de sojuzgamiento internacional frente a otros pueblos.

Como muestra extrema de los Estados etnocráticos, recordemos el caso de Sudáfrica y su sistema de *apartheid*; las mayorías sociológicas pero minorías en términos del poder económico y político, como ejemplos conspicuos los indios de Guatemala y Bolivia; Estados Unidos, frente a la población negra, india, asiática y mestiza latinoamericana donde el modelo cultural dominante sigue siendo el de los llamados *wasp* (blancos, anglosajones y protestantes).¹⁸

Sobre los Estados latinoamericanos, hace algún tiempo, Stefano Varese, frente a la construcción del Estado-nación decimonónico, planteó la idea de los “falsos Estados”.

3. Para las organizaciones indígenas, la adición constitucional, inicia un proceso de construcción jurídica de sus derechos, por ahora, derechos propiamente étnicos por reglamentar y consideran que habiendo México ratificado el convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, debe incorporarse esa normación al reglamento del 4º constitucional. Ven con suma preocupación las reformas constitucionales en materia agraria que consideran que los afectan y constituye una marcha atrás del constitucionalismo social mexicano; han visto la iniciativa de reforma como un mero “cambio de piel del indigenismo”, destinado a “crear” nuevos instrumentos al servicio del Estado para prolongar el control sobre sus sociedades, sentando nuevas bases para que se continúe usurpando sus derechos; lo anterior fue planteado por el Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI).

4. Por su parte, los científicos sociales mexicanos, en especial los antropólogos casi ningún papel han tenido, los juristas, advierten limitaciones en la regulación de los derechos humanos de los pueblos

¹⁷ Sobre Estados etnocráticos: *cfr.* Stavenhagen, Rodolfo, “Comunidades étnicas en Estados modernos”, *América indígena*, México, 1989, v. XLIX, pp. 11-34. Acerca del colonialismo interno: Stavenhagen, Rodolfo, *Clases, colonialismo y aculturación*, Guatemala, Seminario de Integración Social Guatemalteca, 1964; *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, COLMEX-IIDH, 1988.

¹⁸ Ver Stavenhagen, *op. cit.*; Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, “Constitución y derechos étnicos México-Centroamérica” en *Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena*, México, IJ-UNAM, 1991.

indígenas, señalan que la intención del Estado “no es ajena a su crisis de legitimidad y al ascenso político del movimiento indígena”.¹⁹

5. La constitucionalidad de los derechos humanos de los pueblos indios, se viene dando en Guatemala, Nicaragua, Colombia y Brasil; países que ofrecen un mayor desarrollo constitucional que México. Sin embargo, sólo México y Colombia han ratificado a la fecha el convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

6. Por su parte, los pueblos indios vienen librando desde hace algunos años, batalla por la consagración de sus derechos en el sistema de Naciones Unidas y el interamericano; un segundo pedimento es la creación de un *tribunal continental* dotado de autoridad y atribuciones necesarias para ejercer arbitraje, en materia de conflictos interétnicos, cuando se comprometan los derechos de los pueblos indios.²⁰

Piden también regular convenientemente las figuras delictivas del genocidio y el etnocidio como crímenes de *lesa humanidad*, con un marco constitucional; ²¹ preocupación fundada es corregir las anomalías en torno al acceso y la administración de justicia y la posibilidad de la existencia de un pluralismo jurídico que acepte el uso del derecho indígena como un derecho alternativo.²²

¹⁹ Consultar Delarbre, Raúl, “Una ley, por fin, en defensa de los indios”; Díaz Polanco, Héctor, “Los pueblos indios y la Constitución”; Val, José del, “El discreto encanto del maximalismo”; Castillo Peraza, “En torno a la reforma”, *México Indígena*, núm. 15, diciembre, 1990, pp. 5-14; Ruiz, Margarito, “Por una garantía constitucional”, y Stavenhagen, Rodolfo, “Leyes de humo. Entrevista”, *México Indígena*, núm. 2, noviembre, 1989. En la núm. 15 aparece información de la reunión sobre los derechos culturales de los pueblos indios (México, octubre, 89) organizado por el Colegio de Antropólogos Sociales, A. C. y la Escuela Nacional de Antropología. El IJ-UNAM publicó *Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena*, citado *ut supra* que contiene interesantes materiales sobre la adición al 4º constitucional.

²⁰ Sobre este punto son interesantes los siguientes trabajos: Iturralde, Diego, “Los pueblos indígenas y sus derechos en América Latina”, y Matos Mar, José, “Indigenismo, legislación y estados nacionales”, *Justicia y Paz*, núm. 25, Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria, Op”, A. C., México, mayo de 1992; Ordóñez Cifuentes (coord.), *I. Jornadas Lascasianas: derechos humanos de los pueblos indios*, México, Cuadernos del IJ-UNAM, núm. 17, año VI, mayo-agosto de 1991. Próximamente aparecerá el núm. 11 de *Crítica Jurídica* dedicada a la protección internacional de los derechos humanos de los pueblos indios, IJ-UNAM.

²¹ Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, “Derecho penal internacional y victimología, delitos de *lesa humanidad*, genocidio, etnocidio y democidio”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, vol. VI, enero-marzo de 1989, pp. 175-189.

²² Mayor información: Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, “El procedimiento penal y los derechos humanos de los pueblos indios en los umbrales del siglo XXI”, *Cuadernos de posgrado*, México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán-UNAM, núm. 4, 1991.