

# **REFORMA INDÍGENA EN MÉXICO; DILEMAS Y ANTINOMIAS\***

*Alan Arias Marín*

## **Resumen**

Un análisis crítico de las antinomias inherentes a la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena, aprobadas hace unos años. Su radical cuestionamiento político e ideológico, por el zapatismo y los sectores más beligerantes del movimiento indígena y sus aliados, ha dado al traste con una eventual resolución del conflicto armado entre el EZLN y el gobierno de México.

Mediante la revisión de los contenidos sustanciales de la reforma y sus dilemas, así como con la reelaboración de los argumentos contrapuestos vinculados a Los Acuerdos de San Andrés y al proyecto de reformas de la COCOPA, se logran establecer los criterios del disenso y las concepciones de Estado que les subyacen.

## **Abstract**

The author develops a critical analysis of the controversial positions arisen around the constitutional amendment on native culture and native rights made a few years ago by the Mexican-Federal Legislature.

This essay reviews the main lines of such reform and its dilemmas, as well as the

\*Una primera versión reducida de este texto fue publicada por la revista *Este País*, núm. 140, México, 2002.

contrasting arguments both in the San Andrés Agreements and in the Concord and Peacemaking Commission (COCOPA), to identify which is the nature of the dissent and which are the underlying ideas about State in the abovementioned controversy.

## Introducción

La reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas en México posee la figura del dilema como característica distintiva. Tal es su rasgo simbólico indeleble, su *pathos* político ineludible. La normatividad que ahora conforma el nuevo artículo dos de la Ley Suprema, la misma que ha generado discrepancias, acaso irreconciliables, en cuanto a sus contenidos y la presentación de controversias constitucionales ante la Corte (mismos que fueron considerados improcedentes, sin atender al fondo de las cuestiones), cuestionando los procedimientos de su elaboración, ha tenido un largo parto y, sin duda, digno producto de los tiempos que corren, es hija de la polémica.

Una definición precisa del dilema nos obliga a considerarlo como un argumento formado por dos proposiciones contrarias, de manera que, negada o concedida cualquiera de las dos, queda demostrado lo que se intenta probar. La perversidad del dilema recuerda al principal filósofo de la modernidad, Immanuel Kant, y su inolvidable razonamiento acerca de las antinomias de la filosofía. A las preguntas que dan fundamento a la moral de la nueva época —surgida bajo el impulso de las revoluciones burguesas (inglesa y francesa)— sobre la libertad de los individuos, la inmortalidad de las almas y la existencia de Dios se responde con la fecunda idea de la imposibilidad de saber.

Desde la perspectiva del conocimiento moderno, resultará imposible dar una respuesta a esas cuestiones puesto que se está de cara a las antinomias de la razón pura. Se puede argumentar

racionalmente, sea a favor o en contra de la verdad o falsedad de las aseveraciones, los razonamientos pueden ser correctos, pero la solución verdadera incognoscible. En virtud de esta operación crítica comenzó el derrumbe de la metafísica, el ocaso de las verdades absolutas. No obstante, si bien queda clara su inutilidad para los propósitos de la ciencia, Kant afirmará su carácter de imprescindibles para la moral y la guía de la acción. Irresolubles para la razón, dilemas inescapables, serán, sin embargo, postulados de la vida práctica, la conducta y el comportamiento moral.<sup>1</sup>

Muchas de las dificultades del debate sobre los derechos indígenas, de los graves problemas intelectuales y políticos, morales y culturales que le conciernen a estos temas, están vinculados, sin duda, con la naturaleza antinómica de la discusión entre liberalismo y comunitarismo, los insalvables dilemas del pluralismo jurídico, la inconciliable convergencia entre Derecho consuetudinario y Derecho positivo, entre usos y costumbres colectivos y normatividad individual. Sin ironías, se debe afirmar que en el debate acerca de esta cuestión no se sabe a ciencia cierta qué importa más, si la verdad de las aseveraciones o la responsabilidad de las soluciones. Conviene aquí mucho más ofrecer soluciones posibles que esgrimir convicciones. La cuestión india en México, más que académica es uno de los grandes temas mexicanos de la razón práctica; gravitará pertinazmente a lo largo del siglo que comienza.

Una primera razón para reflexionar y analizar, con seriedad y rigor, la reforma constitucional indígena consiste en el hecho de que es un cambio jurídico de alta significación para el país. Modificación legalmente inatacable, luego de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se declaró incom-

---

<sup>1</sup> Ver Immanuel Kant, *Critique of Pure Reason*, New York, St. Martin's Press, 1929; también, *Crítica de la razón pura*, Buenos Aires, Losada, 1968, pp. 57 y ss.

petente para conocer los procedimientos del Constituyente Permanente, con lo que deja al Poder Legislativo plena disponibilidad para legislar sobre el tema.

Contrariamente a la opinión generalizada y los lugares comunes, esta reforma trasciende las demandas de las comunidades indígenas y la multiplicidad de sus etnias y va más allá del incipiente movimiento de reivindicación indígena y su miríada de organizaciones, entre las que destacan algunas de raigambre indígena proclives a la disidencia armada, como el EZLN. El proceso que ha acompañado la elevación a rango constitucional de los derechos de los indios ha permitido la confluencia de múltiples actores que, a pesar de sus divergencias, han dado (y dan) continuidad a un proyecto de eliminación de las discriminaciones y las desigualdades, en el horizonte de una aspiración para conformar una sociedad incluyente y justa. Pese al encono político, ideológico y cultural del proceso y el debate que le es inherente, esa conjunción plural ha sido la base para —pese a su dramatismo— construir un proceso complejo, cuyo mejor rasgo, al final del día, ha sido la razonable contención de la violencia.

El propósito ideal, vale pensar común, que alienta a incorporar en la Constitución los derechos de los indígenas mexicanos sería lograr una convivencia respetuosa y tolerante de las diferencias, en un marco jurídico general, fundado en la igualdad de los ciudadanos. La perspectiva habría de ser la de una nación democrática, apegada a criterios de justicia, en el que se resguarden los derechos fundamentales de los individuos, se aseguren oportunidades de desarrollo para las comunidades y se garantice la civilidad a partir de la composición pluricultural del país. En lo que concierne a la reforma, queda meridianamente claro que ha querido ser congruente con todas las fases de integración de un régimen jurídico democrático; incorporando los momentos del Estado de Derecho, los intereses universalizables

---

o derechos humanos, las garantías sociales —todavía en juego— y la nueva dimensión del reconocimiento a las diferencias culturales.

No obstante, el rezago social de la mayoría de los indígenas en México es una dificultad mayor para su incorporación efectiva, en un nivel más complejo al de la vinculación normativa. Estamos hablando de casi trece millones de compatriotas.<sup>2</sup> poseedores de muy variadas formas culturales, con el agravante de su marginación y su exclusión. La reforma indígena no ha eludido esta realidad dolorosa en el plano social pero, no obstante, esperanzadora en el ámbito de la cultura.

La mayoría de los indígenas resiente la pobreza extrema. Recibe menos educación y servicios públicos que el resto de los mexicanos. Accede con dificultad a la jurisdicción del Estado y la falta de respeto a sus derechos humanos no es excepcional. Ocupa la posición social más baja y es víctima de discriminación, injusticia y maltrato. Resiente prejuicios que lastiman su dignidad. En las regiones en que vive la mayoría sufre de opresión. Su representación política es casi inexistente, inferior a su número y presencia y sobre todo, a la justicia de muchas de sus demandas.<sup>3</sup>

ha resumido en dura síntesis Arturo Warman.

Es por lo dicho que en las nuevas disposiciones constitucionales podremos observar una convergencia jurídica y política de carácter estratégico, dotada con dosis significativas de aliento pluralista, compromiso social y apertura al reconocimiento cultural. Por un lado, se ha invocado y asumido el principio de dignidad de todos y su consecuente igualdad; por el otro, se ha reconocido el principio de diferencia y la pluralidad cultural que le es propia, en el ámbito del Estado democrático de Derecho.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> INEGI, agosto de 2005.

<sup>3</sup> Arturo Warman, "Los indios de México", en *Nexos*, núm. 280, abril 2001, p. 46.

<sup>4</sup> "These principles primarily apply, to the basic structure of society. They are

La reforma constitucional fue construida para (y, ciertamente, también en la restricción) garantizar el programa liberal de universalización de los derechos para quienes —por diversas circunstancias históricas y culturales, sociales y políticas— se han visto vulnerados en la igualdad y restringidos en el ejercicio de sus libertades. Sin embargo, las modificaciones del año 2001 a la Carta Magna también consideran la validez de las reivindicaciones de las minorías —para el autogobierno y la libre determinación de sus asuntos internos— bajo la premisa de la unidad de la nación.

Es probable que la reforma constitucional aprobada no sea la hipotéticamente mejor, el modelo ideal, acaso sea tan sólo un avance, una expresión del consenso posible de alcanzar en el espacio institucional de la representación política y popular, cristalizada en la correlación de fuerzas en el Congreso derivada de los históricos comicios del año 2000. Es un tramo del camino. Se está ante un proceso legislativo inconcluso, del que restan fases de gran importancia para su afirmación efectiva, tales como las adecuaciones al conjunto de leyes secundarias que inciden en los asuntos indígenas. Asimismo, se habrá de proceder a la gran tarea que los Congresos de los estados de la República tienen que realizar, en el ámbito de sus competencias y en cumplimiento de los nuevos mandatos constitucionales. Ni siquiera con ello la labor legislativa y el debate teórico y político podrán darse por concluidos.

Las insatisfacciones y los desacuerdos que se articulan en torno a propósitos que van más allá de los cambios constitucionales mantienen viva la discusión. De lograr, quienes impugnan la reforma, una articulación política con la dimensión suficiente

---

to govern the assignment of rights and duties and to regulate the distribution of social and economic advantages". John Rawls, *Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1970, p. 60.

---

para modificar la correlación de fuerzas políticas en el Congreso, se abrirán posibilidades de incorporar nuevos contenidos e, incluso, se podrán hacer replanteamientos novedosos a la Constitución. La llamada “reforma de la reforma”, cambios que inevitablemente habrán de estar en correspondencia con una reestructuración radical del Estado, vinculada a la instauración de una nueva forma del mismo.

Mientras esto no ocurra —si bien la reforma cuenta con la legitimidad formal que le otorga la representación nacional y, complementariamente, ha sido dotada de plena legitimidad legal por la Corte al desestimar las controversias constitucionales— estamos ante modificaciones legales políticamente vulneradas. Legalidad políticamente débil en la medida que carece del consentimiento y la aceptación de los sectores más organizados y de mayor mérito en el impulso reciente de las justas reivindicaciones indígenas en México. Muchos de esos grupos y comunidades, de organizaciones y de intelectuales simpatizantes poseen una perspectiva teórica y política común, que bien puede sintetizarse en este condensado texto de Luis Villoro.

La aceptación de la multiplicidad de los pueblos, sin un núcleo de unidad, implica la destrucción del Estado, la imposición de la unidad sin respeto a la diversidad, conduce a un Estado opresivo. La solución sólo puede darse en una forma de síntesis entre unidad y multiplicidad. Entre la ruptura de la asociación política existente y su mantenimiento por coacción; cabe una tercera vía: la transformación de la asociación política, de ser obra de la imposición de una de las partes a ser resultado de un consenso entre sujetos autónomos.<sup>5</sup>

Esa mirada insatisfecha y crítica, encabezada por el EZLN, postula una sociedad multicultural sustentada en la existencia o en el proyecto de reconstitución de diversas comunidades cultu-

---

<sup>5</sup> Luis Villoro, “Sobre derechos humanos y derechos de los pueblos”, en *ISONOMÍA*, ITAM, núm. 3, octubre, 1995, p. 9.

rales o pueblos, plenamente autónomos, asentados en territorios específicos y que cuentan con sus propias instituciones sociales y políticas o que pretenden reconstruirlas.

### **Dilema 1: El conflicto del EZLN en Chiapas y los Acuerdos de San Andrés**

La reforma constitucional parte de dos antecedentes jurídicos. Por una parte, el hecho que desde 1990 el país ratificó el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y por otra, que en concordancia con ese tratado internacional, se modificó en el año 1992 el artículo 4º de la Ley Suprema, para introducir el carácter pluricultural de la nación, sustentado originalmente en los pueblos indígenas, y la precisión, en la fracción VII del artículo 27 constitucional referente a la integridad de las tierras comunales de los grupos indígenas.

Sin embargo, el camino hacia la afirmación de los derechos indígenas en el plano constitucional no fue, en México, una cuestión académica o jurídica, sino eminentemente política. Las consideraciones internacionales y el reconocimiento pluricultural de la nación no fueron de ninguna manera los aspectos determinantes. La insurrección armada del EZLN, el día 1 de enero del año 1994, su rápida e inédita evolución ideológica, transitando de demandas propias de los grupos guerrilleros reivindicantes de propuestas de corte socialista —cuyo referente más próximo fueron las organizaciones armadas de los países centroamericanos— hacia planteamientos específicos de los movimientos etnopolíticos contemporáneos.<sup>6</sup> El núcleo central de sus recla-

---

<sup>6</sup> Ver "Primera Declaración de la Selva de la Lacandona" y "Segunda Declaración", en *EZLN: documentos y comunicados*, México, ERA, 1993-1994, 3 vols.

mos se ubicó en los derechos autonómicos de los pueblos y las comunidades indígenas (reconocimiento de las diferencias culturales) y la exigencia de acciones afirmativas por parte del Estado —a través de políticas compensatorias— para elevar las condiciones de vida de los indígenas, eliminar las discriminaciones y asegurar la igualdad de oportunidades (principio de dignidad).

El EZLN se ha configurado como uno de los actores políticos más relevantes de la última década. Lo caracteriza la polivalencia de su intervención en los asuntos públicos y de Estado. Por una parte, ha logrado la hazaña de que las demandas locales de un conjunto de comunidades hayan pasado a encontrar su lugar en la construcción de una nueva universalidad jurídica. Por la otra, ha perseverado en su afirmación sistemática de espacios de resistencia asumidos como micro poderes, como lo demuestra la creación de municipios autónomos por la vía de los hechos (posteriormente la forma menos agresiva de las Juntas de buen gobierno y sus Caracoles), en consciente desafío de la institucionalidad vigente. Su proyección es nacional e internacional, es punto de referencia para otros espacios comunitarios amenazados y para grupos contrarios a la modernización y la globalización. Finalmente, se articuló con un proyecto más complejo —de ambición revolucionaria— de recomposición del Estado, bajo premisas no liberales.

Las acciones políticas del movimiento zapatista, sus aliados y simpatizantes no han estado exentas de un innegable perfil conservador que, paradójicamente, resulta completamente innovador. Sus principales demandas son a favor del reconocimiento y vigencia de las formas culturales tradicionales de los pueblos indígenas mediante referencias previas a la conformación del Estado moderno, elemento que le otorga ingredientes de protesta y subversión desde mundos de vida que pueden considerarse residuales, pero que tienen plena incidencia para la construc-

---

ción de un tipo de Estado que trascienda la homogeneidad de la sociedad de mercado y asuma la diversidad; así también, pugnan para que se les reconozca jurídicamente el derecho al autogobierno y a un nuevo arreglo de incorporación al orden jurídico nacional. Los planteamientos estratégicos del EZLN han convertido en central la demanda por el respeto a la identidad (dignidad y diferencia) y a los derechos de autonomía política y cultural de un grupo social históricamente vulnerado y discriminado en términos económicos, sociales y políticos. Nada mejor para la lucha mediática —a la que el zapatismo ha dedicado las mayores energías— que el desarrollo y promoción de un espíritu de rebelión, al mismo tiempo que se practican formas multidimensionales de resistencia.<sup>7</sup>

Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar son uno de los resultados de la vía política de solución del conflicto asumida por las partes, del diálogo (efectivo en momentos cruciales, aunque largamente interrumpido) entre el gobierno y el grupo armado. Esos Acuerdos ha cumplido un papel crucial, tanto en el camino de una solución legal y pacífica al conflicto, como en el proceso legislativo de incorporación de los derechos indígenas a la Constitución. La firma de estos Acuerdos fue para el zapatismo una decisiva victoria estratégica, aunque significó un logro político de alto valor táctico para el gobierno. Con ellos, el EZLN obtuvo para los pueblos indígenas su reconocimiento como sujetos de Derecho con capacidad de libre determinación y autonomía. La intransigencia del zapatismo en reivindicar como la única reforma constitucional aceptable la del proyecto de COCOPA (aceptada por el EZLN, pero objetada por el gobierno federal bajo la presidencia de Ernesto Zedillo), presentada —no obstante— como

---

<sup>7</sup> Sobre este tema, ver Alan Arias Marín, “¿Cómo ganar libertades y no perderlas?”, en *Revista Mexicana de Ciencia Política*, núm. 46, México, UNAM/FCPyS, 2001.

iniciativa al Congreso por el presidente Vicente Fox, profundizó un debate sumamente complejo entre las concepciones liberales y comunitaristas; mismo que, dadas las actuales condiciones políticas, difícilmente podrá ser superado en el corto y mediano plazos.

Una cuestión fundamental de estos Acuerdos es que constituye un documento con pretensiones de carácter general, que contiene algunas de las premisas básicas para el establecimiento de una nueva relación de los pueblos indígenas, el Estado y el conjunto de la sociedad mexicana. Cabe advertir, sin embargo, que estas premisas sólo pueden realizarse en el marco de una profunda reforma del Estado, paralela a la construcción de un nuevo pacto social que garantice el desarrollo sustentable de los pueblos y las comunidades indígenas.<sup>8</sup>

### ***Dilema 2: Conflictos negociables e irresolubles***

Dos lecturas han determinado la interpretación de estos Acuerdos y con ellas —indirectamente— la valoración general de la reforma constitucional aprobada en el 2001. Una interpretación liberal-democrática, que entiende —en última instancia— como conciliables, en la estructura básica de la sociedad y en su expresión jurídica constitucional, las premisas de Derecho a la dignidad y a la diferencia que constituyen el fundamento de los Acuerdos. Esta fue la línea seguida por el Congreso al aceptar la diversidad cultural materializada en más de 56 grupos étnicos y al otorgarles derechos políticos, sociales, económicos y culturales, relevantemente el derecho a la autonomía

---

<sup>8</sup> Ver José Ramón Cossío Díaz *et al.*, “Pronunciamiento Conjunto, ASAL”, en *Derechos y cultura indígena. Los dilemas del debate jurídico*, México, Miguel Angel Porrúa, 1998, pp. 288 y ss.

relativa en la conducción de su vida interna; así como un conjunto sistemático de políticas públicas de promoción del desarrollo, a través de acciones afirmativas favorables a las poblaciones indígenas, en tanto que grupos vulnerados en situaciones de inequidad y desventaja. El eje articulador de la reforma constitucional fue garantizar la libertad de los ciudadanos, independientemente de sus orígenes o formas de organización cultural, y atender las necesidades sociales básicas de quienes se encuentran en condiciones de desigualdad.<sup>9</sup>

La otra lectura, comunitarista-histórica, tiene como punto de partida la ratificación que, desde su perspectiva, se hace en los Acuerdos respecto de las formas tradicionales políticas, económicas, sociales y culturales de los pueblos indígenas originarios, mismas que hoy adquieren de nueva cuenta un carácter crítico ante los modos y consecuencias de una modernización implacable. El nuevo pacto preconizado por los Acuerdos debiera ser producto de un arreglo (*pactum conjunctionis*) entre los pueblos que conforman el Estado y no de un simple contrato (*pactum subjectionis*) entre ciudadanos libres e iguales; por consiguiente, se requiere de la construcción de un nuevo Estado resultado del reconocimiento de los derechos colectivos integrales de los pueblos indígenas y demás actores sociales que aceptan su pertenencia a una misma comunidad histórica.

La batería de argumentos críticos utilizados para impugnar los contenidos de la reforma constitucional y que derivan de esta segunda interpretación, consiste en tres cuestiones básicas:

1. La falta de reconocimiento de los pueblos como sujetos de Derecho y de las comunidades como entidades de Derecho público.

---

<sup>9</sup> Ver Exposición de motivos de las reformas y adiciones presentadas por el Senado, junio, 2001.

2. El carácter no obligatorio del uso y disfrute colectivo de los territorios que ocupan.

3. El hecho de que la reforma se niega a otorgar una plena jurisdicción legal sobre sus territorios.

El respeto a la vida, a la autonomía, a la igualdad de condiciones y la posibilidad de perseguir sin coacción los propios fines y valores no son resultado sino condición de todo convenio político voluntario. Corresponden pues a una situación ideal. De no darse ésta, el resultado no sería una asociación voluntaria sino una imposición, al menos parcial, de una de las partes sobre las otras.<sup>10</sup>

A estas dos lecturas de los Acuerdos y, por consecuencia, de las reformas constitucionales y legales recientes, les subyacen dos ideas antagónicas acerca del Estado moderno. La sustentada en la conciencia colectiva y la voluntad general y la que apela a la ciudadanía y a sus capacidades de autolegislación. La primera asume la idea de una comunidad de destino cultural e histórico (nacionalismo étnico), en tanto que la segunda —procedimental— se cimenta en la idea de una sociedad política capaz de garantizar la representación de la diversidad de intereses, al tiempo que respetuosa de los principios de libertad, justicia y diferencia (nacionalismo cívico).<sup>11</sup>

Tratar de entender las dos concepciones contrapuestas que pueden derivarse de los Acuerdos de San Andrés, resultan una clave explicativa para la comprensión de algunos rasgos esenciales del conflicto con el EZLN —de duración inopinada— y, en lo que aquí nos concierne, para entender por qué la reforma

<sup>10</sup> Luis Villoro, *op. cit.*, p. 10.

<sup>11</sup> “La integración de los ciudadanos asegura la lealtad a la cultura política común. Ésta echa sus raíces en la interpretación de los principios constitucionales que cada Estado nacional hace desde la perspectiva de su contexto histórico de experiencia y que, por tanto, no puede ser éticamente neutral”, en Jürgen Habermas, *La inclusión del otro*, Barcelona, Paidós, 1999, p. 213.

constitucional aprobada resulta radicalmente insuficiente e inaceptable para el movimiento indígena más radicalizado —incluidos los zapatistas.

En teoría política se establece una fuerte distinción entre conflictos negociables y los que no lo son. Los primeros están orientados a obtener más o menos ventajas del adversario y son susceptibles de solución mediante acciones correctivas y reformas legales e institucionales que impliquen distribuciones más equitativas del poder político y del producto social. Este tipo de conflictos son observados, incluso, como saludables toda vez que pueden resultar en una mayor cohesión de las sociedades democráticas, siempre y cuando se establezca un entramado institucional garante de la gobernabilidad y que se corresponda con la pluralidad política existente.

Una sociedad pluralista y de libre mercado que incuba una interminable serie de conflictos en rápida sucesión difiere de otros tipos de estructuras sociopolíticas en un aspecto importante: no puede pretender establecer ninguna clase de orden y de armonía permanentes; a lo único que aspira es a “ir saliendo al paso” de un conflicto al siguiente.<sup>12</sup>

Por otra parte, existen conflictos sin posibilidad de negociación, no asimilables a la legalidad y la institucionalidad propias del régimen político vigente. Se trata de confrontaciones de sociedades divididas, polarizadas políticamente, en especial entre tendencias divergentes de carácter étnico, lingüístico o religioso. En el mundo y en las últimas décadas se han convertido en conflictos relevantes, por los problemas derivados del carácter multinacional o multicultural de las sociedades más tradicionales o con sistemas democráticos defectuosos e insuficientes.

---

---

<sup>12</sup> Albert O. Hirschman, *Tendencias autosubversivas. Ensayos*, México, FCE, 1996, p. 277. También revisar Marco Cupolo (comp.), *Sistemas políticos: términos conceptuales; temas del debate italiano*, México, UAM, 1986.

Como resultará evidente, estos rasgos se ajustan con inusitada fidelidad a la concepción que impera en el mundo cultural del indigenismo ilustrado y en el movimiento zapatista en contra de lo que, desde su perspectiva, es un sistema globalizado y nacional de opresión.

El conjunto de demandas y emplazamientos políticos y discursivos que enarbola el EZLN han sido y son difícilmente procesables por el gobierno. El movimiento no aspira al asalto del poder constituido, pero sí se afirma como una organización que reivindica una multiplicidad de espacios de excepción, contrapoderes y ámbitos de resistencia a los embates disciplinarios (y explotadores) de la sociedad de dominio. Es verdad que, desde su concepción de Estado, se requiere impulsar un proyecto político de nación radicalmente diferente (alternativo en sentido fuerte), que reconozca el poder constituyente de los pueblos y acepte la diversidad y autonomía de las comunidades y pueblos que lo conforman, así como la necesidad de un arreglo institucional de nuevo tipo.<sup>13</sup>

Es por lo anterior, y desde una óptica de los conflictos políticos, que el que ocurre entre el EZLN y el gobierno federal es uno de carácter inconciliable;<sup>14</sup> no es de los de más o menos, es de los que se formulan como de esto o lo otro (de suma cero). Por consiguiente, en el tema que aquí nos atañe, la reforma constitucional aprobada por el Congreso resulta a todas luces

---

<sup>13</sup> “Es importante centrar el análisis en la necesidad de una reforma del Estado y en la explicación de sus elementos constitutivos en contraste y paralelo con el Derecho indígena. Pueblo, territorio y soberanía, dice la teoría del Derecho, son elementos que le son propios del Estado. Pueblos, territorios, autonomía, son los ejes de la demanda indígena”. Magda Gómez, “Derecho indígena y constitucionalidad”, en *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del Derecho*, México, UAM/ANTHROPOS, 2002, p. 236.

<sup>14</sup> Para un diagnóstico sistemático del conflicto, ver Alan Arias Marín y José Ma. Rodríguez, “Contribución al diagnóstico del conflicto EZLN-gobierno de México”, revista *Este País*, en prensa, 2005.

insuficiente en la perspectiva tanto de la solución del conflicto con el EZLN, como en el de la satisfacción de las demandas del movimiento zapatista. Se asiste, pues, a un dilema político, cuyo núcleo no es resoluble debido a las líneas de interpretación y argumentación puestas en juego.

También manifiesta ser un conflicto insoluble bajo una perspectiva cultural. Desde lo que pueden denominarse problemáticas culturales, no se puede eludir que algunos conflictos tienen como elemento definitorio las contraposiciones étnicas, lingüísticas o religiosas, factores determinantes que hacen imposible superar las discrepancias entre el Estado nacional homogéneo y los pueblos y comunidades reivindicadores de esos tipos de derechos tradicionales. Es esta dificultad lo que hace nugatoria la posibilidad de una solución pacífica, es decir, en las que la autoridad establecida se auto-limite en sus facultades de coacción legítima, en tanto que gobierno del Estado, legalmente constituido.

El predominio de una concepción cultural y política de raigambre comunitaria por una de las partes, contraria a los principios en los que se sustenta el Estado liberal-democrático, propio de sociedades plurales —cuyo eje político es el sistema de partidos—, se constituye en el obstáculo más evidente para la neutralización de las contradicciones y la superación de los conflictos de índole política.

Los desafíos resultarán mayores cuanto más profundas sean las diferencias de religión, de raza o de etnia o las diacronías histórico-culturales que deben ser superadas; serán más dolorosos cuanto más adopten las tendencias de autoafirmación un carácter fundamentalista-delimitador, ya sea porque la minoría que pugna por el reconocimiento al haber sufrido de experiencias de impotencia se refugie en regresiones.<sup>15</sup>

Poco habrá de importar si las partes confrontadas tienen

<sup>15</sup> Jürgen Habermas, *op. cit.*, pp. 198 y 199.

motivaciones valorativas semejantes, como la equidad (dignidad) y la tolerancia (reconocimiento de las diferencias), lo que casi siempre se declara pero no siempre ocurre, motivaciones que en principio debieran contribuir a una natural resolución de los conflictos, lo que permitiría caracterizarlos como resolubles (del tipo más o menos).

El predominio de las reivindicaciones de los pueblos, fundamentados en una idea de comunidad histórica —dotada de instituciones políticas y sociales, que ocupa un territorio, comparte una lengua y una cultura diferenciadas— hace evidente que estamos ante formas de vida significativas a lo largo y ancho del conjunto de las actividades humanas, sociales, educativas, religiosas, recreativas y, por supuesto, económicas. Estos mundos de vida, verdaderas culturas societales, en la formulación de Will Kymlicka, están orientadas a su realización, su plena vigencia y reproducción, con ello, al aseguramiento de su continuidad intergeneracional. Por eso abarcan la esfera no sólo de lo privado, sino que, de manera determinante, aspiran también a extenderse al ámbito de lo público.<sup>16</sup>

El desafío a la lógica de la cultura dominante por parte de los pueblos y/o las minorías culturales resulta, pues, de muy improbable asimilación por el *establishment*. Ello es así en virtud del empeño en sostener la igualación valorativa que la perspectiva multicultural le otorga a los pueblos y sus culturas en la lucha por preservarse y reproducirse como tales, y también, en su práctica, como actor político y cultural con incidencia decisiva en los asuntos públicos del país, sin importar(les) que no sean mayoritarios, ni expresivos de la hegemonía cultural.<sup>17</sup> El resultado de la incorporación de este otro plano —cultural-socie-

---

<sup>16</sup> Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 1996, pp. 112 y ss.

<sup>17</sup> Ver Charles Taylor *et al.*, *El multiculturalismo y la "política del reconocimiento"*, México, FCE, 1993.

tal— a la naturaleza de los movimientos etnopolíticos, introduce nuevos y duros elementos para justificar los motivos y argumentos que califican de insuficiente a la reforma constitucional indígena, aprobada recientemente México.

### ***Dilema 3: Libre determinación de los Estados y autonomía de los pueblos indios***

Los criterios y principios que rigen y alientan las acciones y el discurso de los legisladores que, con unanimidad en el Senado y holgada mayoría en la Cámara de Diputados (así como amplia mayoría de los Congresos estatales), aprobaron las reformas constitucionales en materia indígena son, no obstante, de otra índole, obedecen a un horizonte ideológico y a una cultura política radicalmente diferenciados a los del movimiento zapatista y la cultura comunitaria del indianismo.

En principio el objetivo de la tarea legislativa estuvo pensada y encaminada a incorporar los derechos indígenas a la Constitución y no orientada a la solución del conflicto entre el EZLN y el gobierno federal en Chiapas. Esta perspectiva, justificada al amparo de la (nueva) independencia del Poder Legislativo de cara al Ejecutivo, en buena medida cristalizada en la derrota del PRI en los comicios presidenciales del 2000, determinó la dinámica de la legislación (explica —incluso— la unanimidad en la votación del Senado). El universo de referencia no era el EZLN, a pesar de que fue la organización política que llevó a primer plano este tema; tampoco los indígenas chiapanecos, ni siquiera los más de diez millones de indígenas que habitan en el país, sino que apuntaba al conjunto de la población mexicana, vista desde la mirada de un orden constitucional susceptible de garantizar derechos iguales para todos en el trance de otorgar derechos autonómicos y diferenciados relativos a los pueblos y

comunidades indígenas, en el marco del Estado; así como, también, de promover acciones afirmativas a favor de esa numerosa minoría vulnerable.

La referencia conceptual principal del proceso legislativo no podía ser otra que los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, documento en el que se materializan los contenidos de lo que habría de ser la reforma constitucional. Documento dotado de una fuerte carga política y legal, en tanto que producto directo de la negociación entre las partes en el marco de la Ley para el diálogo, la Negociación y la Paz Digna en Chiapas (marzo, 1995). El conjunto de iniciativas que fueron dictaminadas —incluida de manera principal la elaborada por la instancia coadyuvante (COCOPA)<sup>18</sup> para el diálogo entre el gobierno y el EZLN y que fue presentada por el presidente Fox— resultaban ser, en mayor o menor medida, interpretaciones diversas de estos Acuerdos.

Sin embargo, el proyecto redactado por la COCOPA fue el eje de las discusiones para la elaboración del dictamen, bajo la consideración de que estaba dotada de una significación política relevante al contar con la aceptación del EZLN. Pero se estableció que lo determinante era legislar para la nación y no restringir esta tarea sólo a un asunto político, como es la firma de la paz, que pondría fin al conflicto en Chiapas. La sobrecarga de significados políticos —agudizados por la presencia del EZLN en la ciudad de México y en el Congreso— fue un elemento de presión en torno a la reforma indígena. Ello ha propiciado la creación de mitos y tabúes respecto de los documentos emblemáticos del movimiento, como son el proyecto de la COCOPA y los Acuerdos de San Andrés.

El criterio que prevaleció explícitamente en el Constitu-

---

<sup>18</sup> Un análisis de este proyecto puede verse en “Observaciones críticas al proyecto de la COCOPA”, *EZLN: violencia, derechos culturales y democracia*, México, CNDH, 2003, pp. 119-125.

yente Permanente fue la consideración de que lo más adecuado para la sociedad mexicana y los grupos étnicos que forman parte de ella era una modificación a la Ley Suprema que no contraviniera la estructura jurídico política del Estado mexicano (ver las exposiciones de motivos del Senado y de la Cámara de Diputados, respectivamente).

En el nuevo Artículo 2 se concentra, por una parte, el conjunto de las atribuciones de los indígenas (libre determinación y autonomía para decidir formas internas de convivencia, aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, elección de autoridades de gobierno interno con base en sus normas, acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales en los lugares que habitan y ocupan, elegir representantes ante los ayuntamientos y acceder plenamente a la jurisdicción del Estado); por otra parte, las obligaciones correspondientes del Estado (reconocimiento de los pueblos y comunidades en las constituciones y leyes de las entidades federativas, establecimiento de las características de libre determinación y autonomía en cada entidad federativa y de las normas para reconocer a las comunidades como entidades de interés público; la obligatoriedad, para los tres órdenes de gobierno, de promover la igualdad de oportunidades, eliminar las discriminaciones, establecer instituciones y políticas, diseñadas y operadas conjuntamente con los indios para garantizar la vigencia de los derechos y el desarrollo integral de los pueblos; establecimiento de partidas presupuestales específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones; así como formas y procedimientos para que las comunidades participen en su ejercicio y vigilancia).

Este precepto constitucional precisa, también, mediante una readecuación del concepto de pueblos indígenas del Artículo 1 inciso *b*) del Convenio 169 de la OIT a la realidad particular del país, la nueva noción constitucional de pueblos indios. Los pue-

---

blos son definidos como aquellos grupos de personas que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que aun mantienen sus instituciones sociales, culturales, económicas y políticas, o parte de ellas; se establece que la conciencia de su identidad indígena es uno de los criterios que servirá para determinar a quienes se aplican las disposiciones propias de los pueblos indígenas.<sup>19</sup>

Conviene tener presente un aspecto de este Convenio 169 que a menudo se soslaya o se disminuye en sus consecuencias, se trata de la precisión, en el Artículo 1 párrafo 3 de este tratado internacional, señalando que la utilización del término “pueblos” no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que puedan conferirse a dicho término en el Derecho internacional. Conviene tomar en consideración que si bien utiliza con cierta liberalidad las nociones de autodeterminación y pueblos indígenas, el Derecho internacional habitualmente establece salvedades y restricciones a sus significados, siempre orientadas a favor de un uso análogo entre las nociones de pueblos y Estados nacionales en tanto que sujetos de derechos. Así, desde 1948, la Carta de las Naciones Unidas estatuye (artículos 1 y 55) “el derecho de los pueblos a la autodeterminación”, e instrumentos posteriores ratifican este Derecho, destacando los Convenios conocidos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en vigor desde 1976 y ratificados por México en 1981; en sentido análogo, queda establecida la restricción que el Convenio 169 adjunta al concepto de pueblo que ya se mencionó. En virtud de lo anterior, se puede afirmar que el conjunto de la normatividad internacional adscribe un significado igual u homogéneo entre las nociones de pueblo y la de Estado nación.

---

<sup>19</sup> Ver definición de “pueblo” en el Convenio 169 de la OIT.

De esta manera, en la medida en que son los Estados nacionales los suscriptores de los tratados y convenios y, sobre todo, el sujeto de derechos, el reconocimiento de los pueblos queda acotado y subordinado a los Estados nacionales. Con base en esta consideración, el nuevo Artículo 2 constitucional establece una premisa general aplicable a todo el texto constitucional, la unicidad e indivisibilidad de la nación mexicana. Esta premisa confiere al Estado exclusividad en cuanto a ser el sujeto de los derechos de libre determinación como condición *sine qua non* de la soberanía e integridad de la nación. Su consecuencia obliga a considerar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas como una autonomía subordinada o de segundo orden, ya que esos derechos son otorgados bajo la condición de que “aseguran la unidad nacional”.

#### ***Dilema 4: Sujeto de derecho individual y colectivo***

De acuerdo a lo anterior, el Derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá como autonomía relativa, en tanto que asegura la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y las comunidades indígenas habrá de darse efectivamente en el marco de la República Federal, que es la forma constitucional de organización de la nación. En consecuencia, el criterio federalista se convierte en el decisivo en cuanto al otorgamiento de los derechos y prerrogativas que la Constitución garantiza a los pueblos y comunidades indígenas, por lo que será facultad de los Congresos de las entidades federativas el otorgarlos.

Se cancela en la Constitución la posibilidad de que el Estado pueda configurarse a partir de la asociación libre de pueblos indígenas en un ámbito comunitario y, en consecuencia, predomina la sujeción a una estructura representativa, democrá-

tica y federal. El sujeto de Derecho son los individuos indígenas, con lo que el énfasis de una relación de cultura expresada en el principio del “mandar obedeciendo” (a la voluntad general comunitaria), aspiración del fundamento deseable del Estado comunitarista y su noción de democracia, queda subordinado a la prevalencia de la relación entre gobernantes (con representación y legitimidad democrática) y gobernados que reconocen el principio en el que se sustenta el Estado liberal-democrático.

Una lectura distinta a la letra y espíritu del Derecho internacional y de la mayoría de las constituciones nacionales, misma en la que se fundamenta la crítica radical a la reforma indígena, apunta a una redefinición del concepto de pueblo entendido como una unidad de cultura en el espacio y el tiempo, amalgamada a la conciencia de identidad y a la voluntad de pertenencia a una comunidad. Ejemplo destacado de esta interpretación en nuestro ambiente deliberativo, es la desarrollada por Luis Villoro en sus últimas obras. Ahí se concluye con una definición de pueblo construida en la perspectiva y en función de una probable constitución de Estados plurales, consecuentes con el carácter multicultural de las sociedades, sustantivamente diferentes a los Estados liberal-democráticos.<sup>20</sup>

En esta perspectiva multicultural, las notas definitorias requeridas para ser reconocidos como pueblos serían: la unidad cultural de la población (con un gran peso específico otorgado a la homogeneidad lingüística); un pasado y un proyecto de futuro comunes; conciencia de identidad colectiva; y posesión, uso y disfrute, así como jurisdicción sobre un territorio propio; conjunto de características que le otorgarían a los pueblos indígenas derechos plenos a la libre determinación y la autonomía. Como resultará evidente, es esta línea interpretativa la que conviene a todas luces

---

<sup>20</sup> Ver definición de “pueblo” en Luis Villoro, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós, 1998.

a las reivindicaciones de pueblos y etnias de cara a los Estados nacionales constituidos, la que conforma las bases para formas de Estados multinacionales o multiculturales, en los que el sujeto de Derecho son los pueblos y a los que se les tendría que reconocer como verdaderas entidades territoriales independientes, titulares de derechos colectivos de naturaleza distinta a los individuales. En ese sentido apunta también la concepción de Estado y federalismo desarrollada por Rodolfo Stavenhagen.

El Estado unitario y centralista no ha podido dar las garantías necesarias a los Derechos de los pueblos indígenas; por el contrario, ha sido generalmente su primer violador. El Estado pluriétnico en gestación debe ser por supuesto, civil y democrático, pero también pluricultural y pluralista en lo político. El federalismo en donde existe o donde se crea conveniente que exista, puede ser no sólo territorial, sino también étnico. De no ser así, resultaría ilusorio hablar de derechos colectivos de los derechos indígenas.<sup>21</sup>

Del mismo modo que en todos los temas antes referidos, se hace evidente aquí el dilema que subyace en la interpretación-valoración del sujeto de derecho de la reforma constitucional. Para quienes asumen que los cambios legales deben mantenerse en el ámbito de la estructura constitucional del Estado, sólo se requería establecer el carácter pluricultural de la nación mexicana y las formas en que los pueblos realizarían su derecho de libre determinación y autonomía relativas; en tanto que para quienes postulan un Estado multicultural o plural, resultado del acuerdo entre los pueblos que lo conforman y no del pacto entre ciudadanos libres e iguales, la reforma debería ser el punto de partida para una reconfiguración de la estructura del Estado. Esta reforma radical, en rigor, revolucionaria, se plantearía con

---

<sup>21</sup> Rodolfo Stavenhagen, "Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales", en *Reflexiones sobre la identidad de los pueblos indígenas*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 1996, p. 127.

base en el reconocimiento de la diversidad de los pueblos y de sus derechos colectivos, como fundamento y legitimidad originarios, lo que obligaría a una especificación clara entre los derechos particulares de cada pueblo y los derechos comunes y generales a cualquier ciudadano.

La admisión de los derechos individuales de los indígenas no tropieza con obstáculos formales graves, en la medida en que se trata de derechos reconocidos a todos los hombres, que simplemente se trasladan hacia el indígena. En cambio, no existe la misma disposición hacia los derechos de los pueblos, que pudieran ser disgregadores —se dice— de las naciones y de los Estados nacionales.<sup>22</sup>

### ***Dilema 5: Territorio y tierra***

El uso acotado o restrictivo del concepto de pueblo como equivalente de Estado, tanto en la reforma indígena mexicana como en la normatividad internacional, lo que descalifica a los pueblos indígenas como posible sujeto de Derecho, implica que sus atribuciones de autodeterminación tengan limitaciones o restricciones importantes. La libre determinación de los pueblos indígenas está referida y subordinada al Estado nacional de pertenencia. Se trata de autodeterminaciones y autonomías relativas solamente al ámbito de la vida interna y en el marco de los Estados nacionales.

Una primera y decisiva consecuencia de esta restricción se refiere a la noción de territorio. Esta categoría se preserva como exclusiva del Estado nacional, entendida como ámbito universal de su validez y espacio de su jurisdicción institucional, condición necesaria para garantizar la integridad de la nación y la soberanía.

---

<sup>22</sup> David Chacón Hernández, "Autonomía y territorialidad de las etnias", en *Derecho y poder: la cuestión de la tierra y los pueblos indios*, México, Universidad de Chapingo, 1995, p. 128.

nía. Derivado de esas premisas, la reforma constitucional indígena otorga el derecho de los pueblos y las comunidades para acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan, con respeto a las formas de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la constitución establecidas (privada, comunal y ejidal). Tal formulación permite modalidades de apropiación o disfrute colectivas, pero, ciertamente, no las generaliza ni restringe los modos individuales de hacerlo. La pretensión de su obligatoriedad queda descartada. La propiedad y/o posesión se refiere exclusivamente a las tierras y no al territorio, susceptibles de ser utilizadas u ocupadas de alguna manera por las comunidades y los pueblos indígenas. Se está ante una visión que tiene como propósito garantizar y salvaguardar los derechos de los propietarios de los predios, así como evitar, en lo posible, confrontaciones entre los pueblos y comunidades, quienes demandan la existencia de derechos originarios precedentes a la constitución del Estado y los legítimos dueños las tierras, de acuerdo con las disposiciones que regulan la propiedad de individuos o de núcleos de población, como es el caso de las tierras ejidales y comunales.

Con el ordenamiento general de la reforma constitucional —en cuanto a que los pueblos indígenas sólo pueden acceder al uso y disfrute de sus tierras— se está eliminando uno de los elementos constitutivos de la definición de los pueblos y, con ello, ha quedado sin efecto la posibilidad de que éstos cuenten con el espacio material donde ejerzan su control político y decidan de manera colectiva sus formas de reproducción de acuerdo a sus valores culturales y sus sistemas normativos. La inexistencia de territorios para los pueblos indígenas supone, desde la óptica de los movimientos etnopolíticos,<sup>23</sup> la pérdida de

---

<sup>23</sup> Ver Miguel Alberto Bartolomé, *Gente de costumbre y gente de razón*, México, Siglo XXI, 1997.

un aspecto fundamental para garantizar la reproducción de su propia existencia o para proyectar su reconstitución futura. En consecuencia, queda denegada por la vía legal una de las condiciones imprescindibles para la conformación de un Estado multicultural o plural, toda vez que —para la perspectiva política comprometida con la reconstitución de los pueblos indios— sólo a partir del derecho territorial es que un pueblo está en condiciones de afirmar su cultura y preservarse como componente de la diversidad cultural de la nación. Sólo en la jurisdicción de los pueblos sobre un territorio es donde podría materializarse, de manera efectiva, su reconocimiento como sujeto de derechos.

La territorialidad tiene aquí un alcance diverso de la mera relación dominical —o bien, la tenencia, bajo alguna de sus expresiones— de la tierra. Ciertamente, el concepto de territorialidad tiene que ver con el espacio donde habitan los pueblos indios, pero en el entendido de su autonomía regional que permite su autodeterminación.<sup>24</sup>

Sin embargo, al estar restringida esta posibilidad por la reforma constitucional, sólo se otorgan derechos para las comunidades en lo que se refiere a la forma de organización social y política de su vida interna, y a los indígenas en lo particular para garantizarles sus derechos de propiedad. Paralelamente se les confieren a las comunidades condiciones de preferencia en el uso y disfrute de los recursos naturales, no estratégicos según la Constitución, de su hábitat. En virtud de estas restricciones o limitaciones es que, desde el punto de vista de quienes reivindicaban y postulan la pertinencia de derechos colectivos —diferenciados de los derechos generales ciudadanos— para los pueblos indios, la reforma constitucional resulta incapaz de satisfacer sus

---

<sup>24</sup> Miguel Angel Sámano Rentería, "La cuestión agraria indígena y desarrollo sustentable", en *Derecho y poder: la cuestión de la tierra y los pueblos indios*, México, Universidad de Chapingo, 1995, p. 163.

---

reclamamos de avanzar hacia un tipo de Estado distinto al democrático de Derecho, vigente en el país.

**Dilema 6: Comunidad indígena ¿entidad de derecho o entidad de interés público?**

La reforma constitucional ofrece una definición de las comunidades indígenas como unidad social, económica y cultural, con autoridades tradicionales, asentadas en un espacio territorial y pertenecientes a un pueblo indígena. En términos jurídicos las caracteriza como de interés público y —en consecuencia— restringe sus vínculos a la figura de la asociación. Es por ello que la reforma asume una actitud de tolerancia cultural y de promoción social con respecto a las comunidades. De ese modo, al no ser la comunidad una instancia pública cualitativamente diferenciada de los órdenes de gobierno establecidos en la constitución —federal, estatal o municipal— es que se subordinan sus posibilidades de ejercicio de autodeterminación y autonomía (ya sabemos que relativas o secundarias) al orden municipal.<sup>25</sup>

La reforma constitucional ha querido evitar, con ello, la posibilidad de formas o figuras de asociación institucional que sobrepasen el horizonte municipal con objetivos que trasciendan el mero desarrollo económico y social o el uso y disfrute preferente de los recursos naturales. En la modificación al Artículo 115 constitucional, fracción III, se explicita la atribución de las comunidades indígenas para coordinarse y asociarse en el ámbito mu-

<sup>25</sup> “Desde el momento en que ese derecho a la libre determinación está acotado por la unidad e indivisibilidad de la nación mexicana, y adicionalmente, debe ejercerse en un marco constitucional de autonomía, sus alcances son distintos. La conjunción de estos dos límites a la libre determinación sólo puede significar que habrá de ejercerse en las condiciones que lo permita el orden jurídico, y particularmente, la Constitución”. José Ramón Cossío Díaz, *Los problemas del Derecho indígena en México*, México, CNDH, 2002, p. 154.

nicipal. A la manera clásica, la reforma constitucional busca asimilar a la estructura y la lógica prevalecientes en la Constitución esta figura de organización comunal, encaminándola como asociación de índole productiva, titular de prestaciones especiales (o de discriminación positiva) para el desarrollo social.

En tanto que orden jurídico, las modificaciones constitucionales incorporan a la comunidad indígena como parte del entramado legal del país en un plano sub-municipal. Como figura tradicional que ha disfrutado atribuciones legales de hecho (análogas a la de los jueces de paz) para dirimir conflictos de orden interno, la comunidad es articulada al Derecho positivo y la aplicación de sus sistemas normativos consuetudinarios aceptados, mediante el establecimiento legal de los procedimientos y casos de validación jurídica. Se trata de incorporar de un orden jurídico tradicional a la jurisdicción del Estado mexicano al que se le otorga la titularidad de derechos y atribuciones, incluida la elección por usos y costumbres de sus autoridades comunitarias, aunque con un ámbito de validez inframunicipal.

Para la perspectiva comunitarista, la reforma constitucional vulnera radicalmente el núcleo esencial del andamiaje jurídico y político de los pueblos indios. Con la instrumentación de los procedimientos habituales del Derecho liberal para lidiar con los dilemas del pluralismo jurídico, lo que supone una serie de limitaciones e incomprensiones en el tratamiento de las figuras colectivas del Derecho consuetudinario indígena, las modificaciones a la Carta Magna descartan toda posibilidad de avanzar en la conformación de un Estado multinacional o multicultural. Para los críticos de la reforma constitucional, el zapatismo y sus grupos de aliados y simpatizantes, impulsores de otra forma estatal fundada en la asociación de los pueblos y bajo la premisa de una cultura histórica común, la reforma del Estado, concomitante a la incorporación de los derechos colectivos de los indios en la Constitución, ha quedado en suspenso e inconclusa.

---

A las insuficiencias que el Derecho positivo dominante tiene en el procesamiento de demandas y modificaciones legales de índole comunitaria, incluso a sus inevitables reticencias ideológicas frente al pluralismo jurídico, las aspiraciones del movimiento indígena radical, incluido el EZLN y su organización más afin, el Congreso Nacional Indígena, habrán de añadir otra limitación inapelable. Se trata del hecho terco y políticamente incontrovertible, desde el punto de vista del criterio democrático, de una correlación de fuerzas políticas reticentes a una transformación del Estado mexicano y de sus premisas jurídicas e ideológicas de corte liberal.

### ***Dilema 7: Lucha política y legal***

La reforma constitucional en materia indígena resulta en la inclusión de un conjunto heterogéneo de reclamos, políticos, sociales y culturales, en la estructura de los Derechos formales de los ciudadanos. Se trata de una modificación jurídica la cual tiene los límites del consenso que fue posible construir en el Poder Legislativo, con una correlación de fuerzas muy equilibrada que, como es sabido, ha dificultado sobremanera los acuerdos y en torno a un tema sobrepolitizado y altamente ideológico.

El Congreso tuvo la disposición de establecer en la Constitución los derechos de los indígenas mexicanos y garantizar así la coexistencia de una numerosa minoría cultural bajo los criterios de libertad, democracia y justicia social. Ciertamente, nada revolucionario. No obstante, la Carta Magna se ha enriquecido con el reconocimiento del derecho a la diversidad y la prohibición de toda forma de discriminación. Con ello se avanza hacia un Estado constitucional de corte más contemporáneo, que asume el respeto a las diferencias culturales y que no soslaya las desigualdades reales y la pobreza de gran parte de la población indígena.

---

Este punto es trascendente debido a la marginación y el rezago que involucra a la mayoría de los núcleos de población indígena en el país. Llama la atención que los cambios realizados a la Ley fundamental incorporen la obligación constitucional de los tres órdenes de gobierno para la atención particularizada de los indígenas y —sobre todo— la prescripción normativa de destinar recursos presupuestales exclusivos para la instrumentación de políticas específicas para las comunidades indígenas. Con ello se supera la perniciosa tradición mexicana de promulgar leyes de carácter “programático” sin obligatoriedad vinculadora y sin posibilidades de aplicación efectiva.

La reforma es minimalista. Está construida desde la perspectiva del Estado constitucional vigente. Adopta la idea de que es posible otorgar derechos autonómicos relativos y reconocer las diferencias culturales —por vía reformista— sin transgredir la estructura del Estado mexicano. La reforma también se califica como garantista, sustentada en el principio de dignidad (igualdad), por lo que incorpora acciones afirmativas, así como fundada en el principio de diferencia, aceptación de la composición pluricultural de la nación y garantías de respeto y tolerancia para las culturas que forman parte del Estado mexicano.

No es ésta —por supuesto— la óptica de los acervos críticos de la reforma, principalmente, el EZLN, las organizaciones indígenas afines —como el Congreso Nacional Indígena— sus simpatizantes e intelectuales cercanos, comprometidos en la construcción de un Estado de otro tipo, fundado en el acuerdo entre los pueblos que constituyen la nación. Aspiran no sólo a nuevos órdenes jurídicos dotados de autoridad, normas y ámbitos de competencia restringidos, como establece el nuevo Artículo 2 constitucional derivado de la reforma; sino a que los pueblos y comunidades indígenas sean entidades territoriales independientes (autonomías en sentido fuerte), pilares constitutivos del nuevo Estado. De ahí la insistencia en las nociones de territorio

y en la determinación de las comunidades indígenas como entidades de Derecho público.

La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declarándose incompetente para calificar los procedimientos del Constituyente Permanente al modificar y/o adicionar el texto de la Carta Magna y, con ello, suspender cualquier impugnación legal a la reforma indígena en el ámbito nacional —los procedimientos ante la OIT o la Corte Interamericana de Derechos Humanos aún pueden ensayarse— cierran temporalmente un episodio más del proceso de incorporación de los derechos de los indios mexicanos al entramado institucional y jurídico del país.<sup>26</sup>

### ***Dilema final: ¿Qué sigue?***

¿Qué sigue? Se trata de un conflicto armado (si bien suspendido) política y culturalmente irresoluble. Un conflicto legítimo, en términos de la violencia estructural que determina a buen número de núcleos de población indígena, moralmente inasimilable para el Estado y la sociedad mexicana en su conjunto, por ello su permanente y renovada capacidad de legitimación. No vale el optimismo fácil. Largos quince minutos. Viviremos en la matriz del conflicto, con intermitentes ascensos y reflujos, con violencias inmanentes y el riesgo siempre presente de su escalamiento trágico. Afirmación por la vía de los hechos de autonomías *de facto*, como los municipios autónomos (en contradicción flagrante con los municipios autónomos) o formas más benévolas como las Juntas de Buen Gobierno y los Caracoles. Oleadas de movilización y campañas propagandísticas de

---

<sup>26</sup> Ver Olga Sánchez Cordero, "Constitución y derechos indígenas", en *Él Universal*, 30 de septiembre, 2002, y Alan Arias Marín, "EZLN: momento de definiciones", *Milenio Diario*, 12 de septiembre, 2002.

acuerdo a las coyunturas políticas o electorales, aprovechamiento de los resquicios abiertos por las modificaciones constitucionales y las nuevas normatividades que puedan generarse a su amparo. Mantener en lo posible la distensión militar. El gobierno parece resignado al reforzamiento parcial de la política social y a la obligada contención militar del EZLN.

Por su parte, el movimiento zapatista habrá de persistir en lo suyo: resistir, abrir en los hechos microespacios de poder y control. Inevitable en la cotidiana toma de decisiones la opción entre la tolerancia (reformista) o la disidencia radical y excluyente (revolucionaria). Si se elige el radicalismo de las demandas inasimilables el conflicto deviene innegociable. La lucha prolongada, la paciencia india por los siglos de los siglos. Es el precio del radicalismo, de la tentación de las armas. También de la ostensible ausencia de estrategia gubernamental en estos años y de la demagogia de casi todos los actores políticos involucrados.

El dilema de la reforma constitucional indígena y del conflicto que le subyace parece irresoluble. En términos del debate político, cultural y jurídico lo es, todavía por largo rato. Hay pequeñas soluciones, avances parciales, componendas limitadas —minimalistas— de carácter práctico, en consonancia con las cambiantes correlaciones de fuerza. Provisionales soluciones democráticas, es decir, por la vía de la elemental e insustituible regla de la mayoría. Obligada y deseable utopía: renunciar al fundamentalismo (histórico o cultural) que siempre conlleva —al principio o al final— al abismo de la violencia.