

El Estado Mexicano: la transición pausada, del monoculturalismo al multiculturalismo, durante los siglos XIX y XX *

(Una aproximación)

Jorge Fuentes Morúa**

... Todo lo que se necesita es la consistente aplicación del sistema de derechos. Desde luego, esto sería muy poco probable sin movimientos sociales y luchas políticas.

Jürgen Habermas, 1994

El derecho existente debe interpretarse en formas nuevas en distintos contextos, en vista de nuevas necesidades y de nuevos intereses. Esta lucha por la interpretación y la satisfacción de reclamaciones históricamente desatendidas es una lucha por los derechos legítimos en que, una vez más, participan actores colectivos, combatiendo una falta de respeto a su dignidad.

Jürgen Habermas, 1994

* Ponencia para “I^{er} Congreso Internacional sobre usos y costumbres indígenas en materia electoral”, llevado a cabo los días 2 y 3 de octubre 2008, Cd. de Chihuahua, México. Organizado por Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México.

** Profesor-Investigador del Departamento de Sociología, Ciencia Política, UAM-Iztapalapa.

I. Se ha creído que el Estado Moderno constituye una entidad tan sólida como las rocas; sin embargo, esto no ha sido así. Las definiciones sobre los elementos del Estado Nación incluyeron algunos componentes básicos como: la raza, la sangre, la cultura y el territorio. Los tres primeros no pueden ser conocidos desde el ámbito del discutible *sentido común*, sino que implican profundas problemáticas, debido a sus hondos contenidos subjetivos. No obstante la cuestión territorial siempre ha sido consustancial a la configuración del Estado Moderno, pues éste nunca ha perdido su levedad característica no obstante las apariencias. En América, pueden mencionarse, a título de ejemplo, los desgarramientos territoriales padecidos por México, Bolivia y Perú, o la grave escisión entre Norte y Sur, motivada por la abolición de la esclavitud en Estados Unidos de Norteamérica que como se sabe, originó la cruenta guerra civil norteamericana. En el Siglo XX, la aparentemente consistente Europa ha padecido fragmentaciones sucesivas: la disolución del Imperio Austro-Húngaro, la división de Alemania y luego su reunificación, la fragmentación de Checoslovaquia, la formación de la República Federativa de Yugoslavia y luego el sangriento proceso de su interminable desmembramiento; aún la poderosa Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, sufrió la desarticulación cuyos efectos políticos todavía se manifiestan en la actualidad.

Las razones del inacabable proceso de constitución y reconstitución de los Estados modernos las encontramos en aspectos políticos, económicos, culturales y sociales. Las ambiciones geopolíticas han sido y son un factor exógeno que ha contribuido eficazmente a la desarticulación y rearticulación de viejos y nuevos Estados Nacionales. Pero no todo se explica a partir de factores externos, pues los reclamos de minorías nacionales han contribuido al fortalecimiento de movimientos sociales que pueden terminar conformando tendencias separatistas o autonomistas. Podemos denominar a estas últimas tendencias endógenas, las cuales de no ser cabalmente articuladas a la dinámica nacional, pueden sentar las bases para movimientos cuyas prácticas intencionalmente o involuntariamente propongan proyectos políticos tendencialmente o claramente separatistas, reivindicando la reconstitución, la reconfiguración geográfica de los territorios que ocuparon

antes del dominio europeo, diluyendo en sus proyectos las fronteras de los actuales Estados Nacionales. Son los casos de algunos pueblos, etnias y culturas originarias de América del Sur, quienes reivindican su prístina reconfiguración territorial. Estas tendencias larvadas o manifiestas, pueden aminorarse o acrecentarse, esto dependerá de la flexibilidad de los Estados Modernos para implementar políticas capaces de articular los modos y las prácticas políticas de los pueblos originarios con la política general del Estado Nacional; en otras palabras, la transición del Estado Moderno Homogeneizador al Estado Moderno Multicultural.

La democracia representativa experimenta tantos avatares como otras formas de prácticas democráticas. En ese contexto la experiencia histórica de los pueblos originarios constituye un aspecto central para comprender prácticas históricas periclitadas pero, también para plantear nuevas políticas legislativas, destinadas a la constitución y/o reforma de nuevas y viejas instituciones destinadas a planear nuevas políticas legislativas, pues las raíces, el pasado socialmente considerado, condicionan a otras formaciones más o menos exógenas durante el proceso de incorporación, integración activa al Estado Moderno Multicultural. De lo que se trata es de armonizar el encuentro de prácticas políticas y jurídicas distintas, cuya característica principal debe estar regida por el proceso de intercambio de cosmovisiones y subjetividades diferentes, más aún de interpenetración de formas económicas, políticas y jurídicas originarias con otras, de raíz europea y mestiza. Además conviene tener presente la idea de Habermas, quien refiere expresamente al derecho como un sistema de normas que además están determinadas, vinculadas con una totalidad social, cuya naturaleza es por definición histórica.

II. La historia de la conformación del Estado moderno mexicano puede ser comprendida desde diferentes ópticas, historia cultural, historia económica, historia jurídica e institucional, etc. El conocimiento del desarrollo de las instituciones jurídicas, permite apreciar el grado de avance, o el retroceso de una sociedad. El estudio de las instituciones jurídicas mexicanas, especialmente de las Constituciones Políticas promulgadas durante el siglo XIX, advierte sobre la inexistencia jurídica de los pueblos originarios, pues no figuran como sujetos históri-

cos. Lo mismo puede afirmarse de otro tipo de legislación decimonónica: los tres gruesos volúmenes, denominados *Pandectas hispano-mexicanas*¹, reúnen una abundante legislación civil, penal, militar, etc., correspondiente a cinco décadas del siglo XIX; sin embargo, no integran los derechos lingüísticos de los pueblos originarios, es decir, la lectura de tan abundante legislación (3000 páginas aproximadamente) no da cuenta de la existencia lingüística de los pueblos indígenas; expresado de modo más explícito, no hay una preocupación por el intercambio idiomático entre la legislación escrita en castellano y diversas lenguas indígenas²; ni siquiera el Náhuatl fue reconocido en el contexto de la redacción de las Constituciones políticas mexicanas decimonónicas, a pesar de ser la lengua originaria predominante en el Valle de México. Además en el siglo XIX las lenguas originarias fueron más vigorosas de lo que lo son hoy. Naturalmente se hace referencia a los indios pacificados, es decir, a los asentados en el Centro del país y no al resto de los pueblos originarios levantiscos quienes en la Península de Yucatán, el Occidente de México y el Norte mantuvieron resistencia y rebeldía, defendiendo sus tierras y territorios, con las armas, por ello fueron considerados simplemente como bárbaros, fuera de la ley.

Como se anota, la naturaleza de las instituciones jurídicas mexicanas se expresó claramente durante el siglo XIX, y luego en el siglo XX en la misma Constitución de 1917, a pesar de haber originado el Constitucionalismo Social, tendencia de pensamiento jurídico que logró la inclusión en el Texto Constitucional de sujetos jurídicos distintos del individuo y del ciudadano; tales sujetos son los sindicatos, el ejido y la comunidad agraria, esta última constituye un modo elíptico de incluir algunos segmentos de la población indígena; sin embargo, los pueblos originarios no fueron incluidos expresamente y sólo figuran de modo indirecto.

El individualismo romántico, característico del pensamiento liberal decimonónico inspiró el pensamiento igualitario, para el cual todos los individuos son exactamente iguales ante la Ley, formalmente

¹ Juan N. Rodríguez de San Miguel, *Pandectas hispano-mexicanas*, tres volúmenes, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980.

² En la investigación histórica, como en otras investigaciones científicas, las afirmaciones son provisionales, es decir, son válidas hasta que no se encuentren otros datos contrastantes.

iguales ante la Nación. Este proceso de homogeneización tiene aspectos tragicómicos como aquellas ordenanzas en el Occidente de México redactadas para obligar a los wixárika a usar pantalones largos como condición para asistir a los mercados regionales. Entonces, la igualdad ante la ley no constituyó un simple precepto abstracto, sino que fue el fundamento para calafatear todos los rincones de la vida de los pueblos originarios que debían ser mexicanizados, es decir, mestizados.

Por otro lado, esto no constituyó una invención mexicana; basta recordar la intensa presión ejercida por los maestros de escuela inglesa, para evitar que los niños galeses usaran su idioma; o la obligación para los irlandeses de renegar de la creencia católica de que la ostia es el cuerpo de Cristo y el vino su sangre, y aceptar que la adoración a las imágenes católicas constituía una forma de idolatría. Tal ha sido la fuerza de los reglamentos que han tenido por finalidad, no sólo en México también en otras latitudes, imponer la homogeneización cultural como ocurrió en las Islas Británicas, donde los celtas padecieron amargamente la homogeneización a manos de los ingleses, en pleno S. XIX. Pero volviendo a México, la lectura de los textos constitucionales de inspiración federalista, como la Constitución de 1824 o la de 1857, mantienen la ausencia de los pueblos indígenas en tanto sujetos jurídicos. Lo mismo hacen las constituciones Unitarias como la Constitución de 1836, o los proyectos constitucionales inspirados en la perspectiva Unitaria.

III. El análisis de la historia constitucional mexicana decimonónica, advierte nítidamente el modo como desde la Norma de Normas se constituyó en México el Estado Moderno Homogeneizador. Con la finalidad de anotar algunos hitos esenciales en el proceso de constitución del Estado Moderno de Derecho mexicano, se consideran las referencias constitucionales siguientes:

1. La Constitución de 1824, fue precedida por un intenso Congreso Constituyente, donde se dejaron oír las voces más reconocidas y vigorosas del liberalismo mexicano, así como la influencia ideológica y filosófica de quien ha sido considerado el padre del liberalismo mexicano, el Doctor José María Luis Mora, quien mantuvo la tesis de la igualdad de todos los hombres ante la Ley. Es necesario reconocer que el igualitarismo de los liberales mexicanos no puede verse solamente

desde una perspectiva, según la cual, lo único que hicieron los liberales mexicanos fue repetir las tesis del liberalismo europeo, no fue así. El **Bando de Hidalgo**, Guadalajara 1810, estableció enérgicamente la igualdad de todos los hombres, pero este igualitarismo denunció, las rémoras que finalmente fueron abolidas:

1ª- Que todos los dueños de esclavos deben de darles la libertad dentro del término de diez días, so pena de muerte, la que se les aplicará por trasgresión de este artículo.³

No es asunto menor la lucha del constitucionalismo mexicano por lograr la abolición de la esclavitud. Baste recordar que en América la naciente Nación mexicana se colocó a la vanguardia de la lucha contra la esclavitud, siguiendo de este modo los pasos de la precursora abolicionista, la naciente República negra de Haití. Por otra parte, el Bando ordenó:

2ª- Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagaban, y toda exacción que á los indios se les exigía.⁴

Este es uno de los pocos documentos fundacionales del constitucionalismo mexicano decimonónico, que hace referencia expresa a los indios; tal vez sea el único que así lo haya consignado. En consecuencia, es necesario observar cómo el liberalismo mexicano fue profundamente congruente al reconocer la igualdad, aboliendo la odiosa esclavitud y el igualmente detestable régimen de castas. Esta congruencia de los liberales mexicanos, no fue observada por los fundadores del constitucionalismo norteamericano, quienes no consideraron de ningún modo la abolición de la esclavitud y la necesaria libertad de todos los negros de sur a norte.

En *Sentimientos de la Nación o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución*, se lee en el punto 15º lo siguiente:

15º. Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud.⁵

³“Bando de Hidalgo”, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México, 1800-1876*, Porrúa, México, 1976, p. 22.

⁴ *Loc. Cit.*

⁵ “Sentimientos de la Nación o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución”, en Felipe Tena Ramírez, *Op. cit.*, p.30.

Esta idea fundacional recorre toda la historia del constitucionalismo mexicano y es conveniente tener presente este matiz igualitario que me parece propiamente mexicano, por ello, los ideólogos fundadores del constitucionalismo mexicano no se limitaron a repetir mecánicamente las tesis del liberalismo norteamericano, sino que las profundizaron e iniciaron el desarrollo de un liberalismo que ya contenía elementos que trascendían el horizonte del individualismo clásico.

Pareció conveniente esta mirada retrospectiva para explicar que el Doctor José María Luis Mora, del mismo modo que Hidalgo y Morelos, recibió una formación filosófica y teológica católica, pues los tres fueron ordenados como sacerdotes integrantes del clero regular. De nueva cuenta este matiz debe ser reconocido para distinguir la naturaleza del igualitarismo mexicano de otras perspectivas del individualismo liberal. Además esta “fractura” en el pensamiento propio del liberalismo clásico, dejó sentados precedentes cuyas consecuencias muy posteriormente beneficiarían el proceso de construcción del Estado Mexicano Moderno Multicultural, proceso histórico de larga duración en el que todavía estamos empeñados.

Teniendo presente esta coyuntura ideológica, particularmente jurídica y política, plantearé algunos aspectos sobre la Constitución de 1824. Esta Carta Magna estableció la definición federalista de México, así como reiteró consistentemente la independencia de España. Estas razones hacen que el texto constitucional se avoque principalmente a la redacción y legislación de lo que los constitucionalistas denominan la estructura orgánica de una Constitución. Por ello se consagra al planteamiento de la división de poderes y la estructuración y administración territorial. No hay mención a los pueblos originarios.

2. Las Constituciones Unitarias, 1835-1946. El constitucionalismo unitario, denominado comúnmente centralista, se caracterizó por plantear una estructura orgánica, constitucionalmente considerada, concentrada en la reorganización territorial, con la finalidad de garantizar la transición del federalismo al centralismo. También mantuvo la preocupación por establecer claramente los atributos necesarios para ser ciudadano mexicano y consideró reiteradamente la problemática territorial. Además de nueva cuenta planteó la naturaleza antiesclavista de la República mexicana. Tales consideraciones hay que pensarlas

desde la coyuntura internacional que significó la escisión de Texas y luego la guerra inminente de Estados Unidos de América contra México. Tales circunstancias consolidaron la costumbre de no mirar la existencia de los pueblos originarios.

El artículo 7 de la Primera Ley Constitucional estableció que para ser considerado ciudadano era necesario percibir una renta anual al menos de 100 pesos. Posteriormente el Proyecto de Reforma de 1840, estableció como condición para la ciudadanía mexicana tener un ingreso anual, por lo menos 70 pesos. Luego las Bases Orgánicas de la República Mexicana, establecieron como condición para la ciudadanía mexicana obtener una renta anual al menos de 200 pesos. Estas características de la democracia censal dejaron fuera la posibilidad de alcanzar la ciudadanía a los miles de indígenas depauperados habitantes de México en esa década aciaga. Las preocupaciones del constitucionalismo unitario también centraron sus elaboraciones normativas en torno a la propiedad agraria, considerando solamente la propiedad privada y en ningún caso la propiedad comunal, la de los pueblos originarios. Sin embargo, no es asunto menor el que la normatividad constitucional unitaria haya reiterado su vocación antiesclavista. Lo mismo puede señalarse en relación a la prohibición de establecer diferencias de origen, por eso nadie podía ser considerado noble o plebeyo. Como se ve aún en los regímenes unitarios, el constitucionalismo mexicano fue congruente con su vocación igualitaria. Por una parte, el Estado Moderno Homogenizador combatió la desigualdad por motivos de nacimiento (ni noble ni plebeyo); además, se pronunció en contra de la esclavitud teniendo en el horizonte la conversión del Texas separatista, en república esclavista, pero por la otra parte omitió la existencia de los pueblos originarios y de su régimen particular, especialmente en lo que a la propiedad de la tierra se refiere.⁶

3. El diseño constitucional liberal más acabado del siglo XIX fue la Constitución de 1857. En este Texto, se encuentra una amplia reglamentación: **De los derechos del hombre**, pero se trata del hombre abstracto, es decir de la persona jurídica y no de individuos determinados y particulares que objetivamente desde entonces ya eran des-

⁶ *Ibid.*, pp. 199-438.

iguales, pues se trata del individuo perteneciente a los pueblos originarios. Cuando legisló sobre la calidad de ciudadano mexicano **De los Mexicanos**, tampoco especificó la existencia de mexicanos desiguales.

Este Texto constitucional como los anteriormente referidos, no repara en ningún momento en la importancia que tiene para los pueblos originarios, el desconocimiento de la lengua castellana. Por el contrario, todos los textos constitucionales dan por sentada la idea de la homogeneidad lingüística.

De nueva cuenta consideremos la Constitución de 1857, para advertir que los extranjeros sí son considerados, pero no los pueblos originarios. Por ahora, tan solo se anotará que la **SECCIÓN III** de la Constitución de 1857 fue redactada para regular la condición de una minoría incuestionable: **De los extranjeros**.⁷ Como se puede apreciar, a pesar de que México no fue un país que recibiera miles de extranjeros, como ocurrió en Argentina y Brasil, para sólo mencionar dos países latinoamericanos, prefirieron los constituyentes de 1857, legislar sobre la escasa inmigración de extranjeros, que sobre la abundante población originaria asentada en el territorio nacional; a pesar de que en esos años se libraban combates que amenazaban la unidad territorial de México, como ocurrió en Sonora, los yaquis, en Chihuahua, apaches y comanches y, por supuesto, la prolongada guerra de los mayas en la Península de Yucatán. De este modo el constitucionalismo mexicano decimonónico no se ocupó de los derechos individuales y colectivos de los pueblos originarios; tampoco del grave despojo de tierras padecido por los pueblos originarios del occidente de México, y mucho menos de los derechos lingüísticos de los pueblos originarios. Así se establecieron los fundamentos constitucionales del Estado Moderno mexicano, partidario del monoculturalismo.⁸

Las anotaciones anteriores permiten afirmar, así sea provisionalmente, la inexistencia jurídica de los pueblos originarios en el constitucionalismo mexicano decimonónico. No obstante, es necesario reconocer que se ha hecho este análisis considerando sólo la normatividad constitucional. Sin embargo, existen otros ordenes de

⁷ Tal ortografía, corresponde al texto original, ver "Constitución de 1857", en Felipe Tena Ramírez, *Op. cit.*, p. 611.

⁸ *Ibid.*, pp.295-629.

gobierno con sus respectivas reglamentaciones, sólo para plantear ejemplos del modo como el Estado Mexicano Moderno Monoculturalista tuvo que reconocer la existencia de los pueblos originarios para resolver la problemática administrativa, o para conseguir base social de apoyo político. Es muy probable que los gobernantes imperiales, obligados por la coyuntura política adversa, propiciaran la práctica intercultural consistente en el intercambio lingüístico (castellano-náhuatl). También pudo haber influido la experiencia multicultural de Maximiliano proveniente del Imperio Autro-Húngaro, integrado por una miríada de naciones y pueblos, por tanto pluricultural de hecho. Además no puede omitirse la proximidad y la influencia que tuvieron Miramón y Mejía. Sea de ello lo que fuere, el análisis de cierta normatividad reglamentaria decimonónica, permite conocer la existencia de ordenamientos promulgados durante el II Imperio, firmados por altos funcionarios del gobierno imperial o por el mismo Maximiliano. Lo notable de estos Reglamentos y Decretos, fue su publicación en ediciones bilingües. Así ocurrió con la normatividad siguiente:

- REGLAMENTO PARA LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS;
- JUNTAS PROTECTORAS DE LAS CLASES MENESTEROSAS;
- DECRETOS DE MAXIMILIANO.
- LEY PARA DIRIMIR LAS DIFERENCIAS SOBRE TIERRAS
Y AGUAS ENTRE LOS PUEBLOS.
- CIRCULARES DEL MISINISTERIO DE GOBERNACIÓN.
- DECRETO SOBRE EL FUNDO LEGAL.⁹

Esta normatividad reglamentaria, fue promulgada entre 1864 y 1865, en ediciones bilingües, es decir, en castellano y en náhuatl.

Volviendo al análisis constitucional, la investigación de los historiadores del derecho documenta la existencia de la “traducción al idioma *azteca o mexicano*” de:

⁹ Beatriz A. Loera Ruiz, *La Revolución Indígena Agraria de Manuel Lozada*, Anexo 3, Facultad de Derecho, CU, UNAM, Posgrado, Maestría en “Etnicidad, Etnodesarrollo y Derecho Indígena”, Inédito, junio 2008.

o CONSTITUCIÓN DE 1857, REALIZADA POR MIGUEL T. PALMA Y EDITADA EN PUEBLA EN 1888.¹⁰

IV. Sin duda, durante el siglo XX el Estado Moderno Mexicano Monoculturalista, ha sido mellado por los reclamos multiculturalistas. Sólo será posible hacer una breve síntesis de este proceso de erosión del Estado Moderno homogenizador, experimentado durante el siglo XX. El Constitucionalismo Social de Derecho, emanado de los Planes, Programas y Manifiestos políticos, antecedentes de la Revolución Mexicana, los redactados al calor del movimiento armado, luego el Constituyente de Querétaro 1916-1917, no repararon la omisión histórica que había negado la existencia explícita de los pueblos originarios en tanto sujetos jurídicos íntegramente configurados.

La investigación histórica reciente demuestra palmariamente las raíces indígenas del zapatismo, del Ejército Libertador del Sur, incluso hay testimonios de quienes afirmaron que Emiliano Zapata podía hablar en mexicano, náhuatl. Sin embargo, hasta donde sabemos sólo escribió un par de Manifiestos en dicha lengua, pero fue hasta 1918 cuando ya el Constitucionalismo se levantaba como la fracción dominante del bloque revolucionario en el poder, es decir un año después de la promulgación de la Constitución de 1917.¹¹

Es posible afirmar que, así sea de modo elíptico, la Constitución de 1917 inició el lento proceso de transformación del Estado Mexicano Moderno Monoculturalista al Estado Multiculturalista. Tal aseveración se confirma con la lectura del artículo 27 constitucional, en sus fracciones VI y VII:

VI. Los condueñazgos, rancherías, **pueblos**, congregaciones, **tribus** y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado **comunal**, tendrán capacidad para **disfrutar en común** las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les haya restituído o restituyeren, conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entretanto la ley determine la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras, y

VII. [...] Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones,

¹⁰ F. Tena Ramírez, *Op.cit.*, p. 117

¹¹ Miguel León Portilla, *Los Manifiestos en náhuatl de Emiliano Zapata*, UNAM, 1978. Francisco Pineda Gómez, *La revolución del sur, 1912-1914, Era, 2005; La irrupción zapatista. 1911, Era, 1997.*

resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, **pueblos**, congregaciones, **tribus** y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo, y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas serán restituídas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856, o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la **comunidad**, indemnizando a su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la **comunidad** tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad cuando se haya hecho el fraccionamiento...¹²

Conviene recordar que el Artículo 27 constitucional ha sido reformado sucesivamente, baste con mencionar las reformas en los años de 1934, 1937, 1940, 1945, 1947, 1948, 1960, 1974, 1975, 1976, 1983, 1987 y 1992. alguna de estas reformas han estado vinculadas a lo que sugieren ser un punto de discordia: tierras comunales, tierras ejidales, es decir, lo que corresponde al sector social de la producción agrícola.

A partir de la década de los años veinte, se observa una intensa actividad educativa en torno a los indios, así fueron denominados los

¹² Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México. 1800-1976*, Ed. Porrúa, 1976, pp. 887, 888.

pueblos originarios durante las décadas de los treinta y los cuarenta, también se incluyó la denominación de raza, la raza india. Sin embargo, durante estas décadas, se impulsó una activa fundación de instituciones, como fueron el Departamento Escolar de la Secretaría de Educación Pública, luego vendría el Departamento de Cultura Indígena de la misma Secretaría. También vinculadas con la actividad alfabetizadora y educativa, aparecieron instituciones como las Misiones culturales, etc. Mención especial merece la fundación del Instituto Nacional de Antropología e Historia, fundado a fines del sexenio de Lázaro Cárdenas, 1939. El gobierno mexicano, promovió la celebración del Congreso Indigenista Interamericano, realizado en Pátzcuaro, Michoacán, en abril de 1940. Lo más relevante de este Congreso fue que propició la formación de una Convención americana, 1942, destinada a resolver la problemática de los indígenas americanos. En 1948, fue fundado el Instituto Nacional Indigenista.

En la dimensión internacional, es necesario mencionar la publicación del Convenio 107, Organización Internacional del Trabajo, 1957, sobre poblaciones indígenas y tribales, pues fue ratificado por México. Este Convenio es relevante pues constituye el antecedente del Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo, México lo firmó en 1992.¹³

El Artículo 4º constitucional fue reformado en enero de 1992, dicha reforma constituyó un paso notable en el proceso de transición hacia el multiculturalismo. El texto de dicha reforma constitucional es el siguiente:

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.¹⁴

¹³ Marilú Peña Guevara, *Políticas Indigenistas*, Facultad de Derecho, CU. UNAM, Posgrado, Maestría en Etnodesarrollo, Etnicidad y Derecho Indígena, inédito, junio 2008.

¹⁴ D.O.F., 28 de enero de 1992.

No es posible mencionar en esta ocasión, el amplísimo repertorio de Leyes, Decretos, Reformas e Instituciones, realizadas con la finalidad de atender las demandas, siempre crecientes, de los pueblos originarios del país; por ello, el texto se limita a referir aquellos hitos esenciales en el proceso de transición hacia un Estado Moderno Multicultural. Es cierto que el paso hacia dicho Estado había sido pausado, en ocasiones lento. Sin embargo, el levantamiento mayense zapatista de 1994, imprimió un ritmo, hasta entonces desconocido, al proceso de ajustes y alternativas legales e institucionales requeridas por diversas tendencias del movimiento indígena nacional. No es posible desarrollar en este texto, la densa experiencia histórica para la sociedad civil, el movimiento indígena y los diferentes niveles de gobierno, vivida a partir del 1° de enero de 1994. Por ello, nos limitaremos al período considerado –nada menos que los siglos XIX y XX–, con una restricción más, a saber, la consideración tan solo de aquellas cuestiones de índole jurídica relevantes. En ese contexto, se comprenderá por qué se hace referencia al modo como el Congreso de la Unión promulgó el 11 de marzo de 1995, la “Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz digna en Chiapas”. Con fundamento en esta norma, se creó la Comisión de Concordia y Pacificación, ésta quedó constituida el 15 de marzo de 1995, integrada por legisladores de ambas Cámaras y provenientes de todos los partidos representados en el Congreso.

Dicha Comisión redactó una Iniciativa de Reforma Constitucional que fue reconocida por las más importantes tendencias del movimiento indígena y hasta la fecha sigue siendo invocada en las más importantes concentraciones y reuniones del movimiento indígena mexicano, entre otras, la multitudinaria reunión celebrada en Vicam, Sonora, en octubre del 2007. En vista de que tal proyecto legislativo no constituye letra muerta, sino que sigue siendo un texto jurídico y con amplia aceptación en el movimiento indígena actual, se presenta una síntesis somera de los contenidos principales de lo que se ha conocido como Iniciativa de Reforma Constitucional, de la Cocopa, del 29 de noviembre de 1996. Ésta planteó la reforma de los artículos constitucionales 4°, 115, 18, 26, 53, 116 y 73. El grueso de esta iniciativa se concentró en formular reformas para los artículos 4° y 115 constitucionales. El centrar la atención en estas dos propuestas, no significa, de ningún modo,

que los contenidos destinados a ser incluidos, mediante las reformas de los otros artículos constitucionales sean intrascendentes, no lo fueron ni lo son. Sin embargo, en los contenidos de propuesta de reforma a los artículos 4º y 115, es donde se encuentra una clara línea de pensamiento jurídico y político que reconoce la jerarquía de los **usos y costumbres** en distintos procesos de la vida de los pueblos indígenas.

A continuación se exponen las mencionadas líneas de pensamiento jurídico y político que fueron escritas para darle contenido reformador al artículo 4º constitucional:

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas...

...que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano, para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural;

II. Aplicar sus **sistemas normativos** en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las **mujeres**...

III. **Elegir a sus autoridades** y ejercer sus formas de gobierno interno de **acuerdo a sus normas** en los ámbitos de su autonomía, garantizando la participación de las **mujeres**...

IV. Fortalecer su participación y representación políticas de **acuerdo con sus especificidades culturales**...

VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y **todos los elementos que configuran su cultura e identidad**...

La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intelectual...

Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a indígenas, **se toma-**

rán en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución...

El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral...

A continuación se exponen las mencionadas líneas de pensamiento político que fueron escritas para darle contenido reformador al artículo 115° constitucional:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, tomando como base de su división territorial y de su organización política...

En cada municipio se establecerán **mecanismos de participación...**

Se respetará el ejercicio de la **libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía**, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa...

En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo indígena, **se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno**, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional...¹⁵

La lectura de esta iniciativa, permite comprender el modo avanzado como desde 1996 la Iniciativa de Reforma Constitucional Cocopa, planteó la posibilidad de construcción de un Estado pluricultural, a través del reconocimiento de **los usos y costumbres** en distintos ámbitos de las sociedades de los pueblos originarios, enfatizando el reconocimiento de los **usos y costumbres en el ámbito de la po-**

¹⁵ “Cuadro comparativo de los Acuerdos de San Andrés (Firmados entre el Gobierno Federal y el EZLN el 16 de febrero de 1996), La Iniciativa de la Cocopa y las modificaciones del Gobierno”, en., *Chiapas. La guerra en curso*, Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro-Juárez”, A.C., 1998, pp.73-81.

lítica. Sin embargo, dicho proyecto reformador también se preocupó por las condiciones de reproducción de la vida material de las comunidades indígenas, por ello de modo muy preciso propuso el estatuto jurídico para las comunidades indígenas como sujetos de derecho público, condición necesaria para poder intervenir en la gestión y administración de sus principales riquezas, los recursos naturales, eventualmente su localización geográfica y, por supuesto, su población. Estas cuestiones hacen plenamente vigente la discusión del proyecto redactado en 1996 por la Comisión de Concordia y Pacificación.

REFLEXIÓN FINAL

Desde el título de este escrito quedaron establecidos los límites temporales de esta exposición. Es cierto que tal delimitación excluyó el análisis del año 2000 hasta el presente. Esto dejó fuera la consideración de uno de los períodos más activos de desarrollo legislativo e institucional relacionado con el movimiento indígena, por ejemplo: Legislaciones estatales sobre asuntos indígenas, constitución del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, instituciones educativas como las Universidades interculturales y, por supuesto, el interés por avanzar en materia electoral en lo que a **usos y costumbres** se refiere, esta preocupación es de suyo una reflexión desarrollada en los parámetros de la interculturalidad. Aún es prematuro saber si la transición hacia el multiculturalismo ha dejado su marcha pausada y empieza a cobrar un paso más veloz. Para resolver esta disyuntiva será necesario emprender un complicado análisis sobre los logros alcanzados, es decir, sobre la eficacia de tantas y abundantes iniciativas **legales e institucionales**.

BIBLIOGRAFÍA.

CENTRO de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro-Juárez”, A.C., *Chiapas. La guerra en curso*, México, 1998.

DIARIO Oficial de la Federación, México, 28 de enero de 1992.

HERNÁNDEZ Navarro, L. y Ramón Vera H., *Acuerdos de San Andrés*, Era, México, 1998.

LEÓN Portilla, M. *Los Manifiestos en náhuatl de Emiliano Zapata*, UNAM, México, 1978.

LOERA Ruiz, B. *La Revolución Indígena Agraria de Manuel Lozada*, Facultad de Derecho, CU, UNAM, Posgrado, inédito, junio 2008.

ORDÓÑEZ Cifuentes, J.E. y I. Zaragoza A. (coords.), *Pueblos indígenas y tribales. Respeto, participación y consulta*, UNAM, 2008.

ORDÓÑEZ Cifuentes, J.E. *Reflexiones Lascasianas. Antecedentes Doctrinarios en materia de los Derechos de los Pueblos Originarios*, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 2007.

ORDÓÑEZ Cifuentes, J.E. *Derecho indígena en Mesoamérica. Caracterización epistemológica y axiológica*, UNAM, 2007.

PEÑA Guevara, M. *Políticas Indigenistas*, Facultad de Derecho, CU. UNAM, Posgrado, inédito, junio 2008.

PINEDA Gómez, F. *La revolución del sur, 1912-1914*, Era, 2005;

PINEDA Gómez, F. *La irrupción zapatista. 1911*, Era, 1997.

RODRÍGUEZ de San Miguel, J.N. *Pandectas hispano-mexicanas*, tres volúmenes, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980.

TENA Ramírez, F. *Leyes Fundamentales de México, 1800-1876*, Ed. Porrúa, México, 1976.