



Los derechos de los pueblos indígenas en México. Un panorama

Orlando Aragón Andrade (Coord.)

Secretaría de Cultura del Estado de Michoacán - División de Estudios de Posgrado de la Facultad
de Derecho y Ciencias Sociales - Programa de Apoyo Académico a Estudiantes Indígenas de la
Universidad Michoacana - Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo - Asociación de
Universidades e Instituciones de Educación Superior - Congreso del Estado de Michoacán

UNIVERSIDAD MICHOACANA
DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

Dra. Silvia Figueroa Zamudio
Rectora

Dr. Salvador Jara Guerrero
Secretario General

Dr. Benjamín Revuelta Vaquero
Secretario Académico

M. E. y A. S. Amalia Ávila Silva
Secretaria Administrativa

Mtro. José Napoleón Guzmán Ávila
Coordinador de la Investigación Científica

Dr. Medardo Serna González
Coordinador General de Estudios de Posgrado

C.P. Horacio Guillermo Díaz Mora
Tesorero

Mtra. María del Rosario Ortiz Marín
Secretaria de Difusión Cultural

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

Lic. Ma. Eva López Ramos
Directora

Dr. Mario Alberto García Herrera
Jefe de la División de Estudios de Posgrado

Lic. Octavio Rodríguez González
Coordinador General del Programa de Apoyo Académico
a Estudiantes Indígenas

GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN SECRETARÍA DE CULTURA

Mtro. Jaime Hernández Díaz
Secretario General

Lic. José Guadalupe Escamilla Bedolla
Secretario Particular

C.P. María Guadalupe Ortega Cuevas
Secretaria Técnica

Lic. Silvia Zavala TzinTzun
Directora de Promoción y Fomento Cultural

Lic. Juan García Chávez
Literatura y Fomento a la Lectura

Los Derechos de los Pueblos Indígenas en México. Un Panorama

ORLANDO ARAGÓN ANDRADE

(Coordinador)

División de Estudios de Posgrado
de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. UMSNH
Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Michoacán
Programa de Apoyo Académico a Estudiantes Indígenas
de la Universidad Michoacana. UMSNH
Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
Congreso del Estado de Michoacán. LXXI Legislatura

AGRADECIMIENTOS

Como todo libro éste tiene su historia y sus deudas. La obra que tiene en sus manos es producto de una idea que se concibió hace más de seis años con varios amigos de la Facultad de Derecho. En ese tiempo nos preocupaba la falta de interés y desarrollo en nuestra Facultad de líneas de investigación que involucraran el trabajo de diferentes disciplinas sociales y que, por lo tanto, superaran la visión legalista del fenómeno jurídico. Los temas en que se pudieron canalizar esas inquietudes fueron los derechos de los pueblos indígenas y los derechos culturales.

No obstante, esa idea comenzó a materializarse apenas el año pasado con la realización del I Diplomado Interdisciplinario en Derecho de los Pueblos Indígenas de México realizado en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana. De ese Diplomado surgieron, principalmente, los textos que componen esta obra.

Tanto Diplomado como libro han sido posibles gracias al impulso y apoyo de distintas instituciones y personas. En este sentido agradezco al Dr. Mario Alberto García Herrera Jefe de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales; al Mtro. Jaime Hernández Díaz Secretario de Cultura del Gobierno del Estado de Michoacán; al Dr. Roberto Sánchez Benítez quien fuera Jefe del Departamento de Investigación de la misma dependencia; al Lic. Daniel Mora Ortega Jefe del Centro de Investigaciones Legislativas de la LXX Legislatura en el Congreso del Estado de Michoacán; a la Lic. Martha Patricia Acevedo Martínez y al Lic. Octavio Rodríguez González Coordinadores ambos, en diferentes momentos, del Programa de Apoyo Académico a Estudiantes Indígenas de la Universidad Michoacana, y al Diputado José Jesús Lucas Ángel Presidente de la Comisión de Cultura Indígena de la LXXI Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán.

Los derechos de los pueblos indígenas en México. Un panorama

Primera edición septiembre de 2008

Morelia, Michoacán, México

Derechos reservados conforme a la ley

© División de Estudios de Posgrado de la

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. UMSNH

© Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Michoacán

© Programa de Apoyo Académico a Estudiantes Indígenas de la Universidad Michoacana

© Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior

© Congreso del Estado de Michoacán

ISBN: 978-607-424-014-6

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra
incluido el diseño tipográfico y de portada,
cual fuere el medio electrónico o mecánico,
sin el consentimiento por escrito del editor.

Impreso en México / Printed in Mexico

ÍNDICE

Presentación.....	15
-------------------	----

Capítulo I

El indigenismo y los movimientos indígenas en México

Notas para una historia del indigenismo en México.....	29
<i>Guillermo Espinosa Velasco</i>	

El movimiento indio mexicano y la reforma del Estado.....	61
<i>Sergio Sarmiento Silva</i>	

Capítulo II

Los derechos de los pueblos indígenas en el derecho internacional

Antecedentes doctrinarios del derecho internacional público moderno: integracionismo e indigenismo de participación.....	95
<i>José Emilio Ordóñez Cifuentes</i>	

El discurso de lo otro en el derecho internacional de los derechos humanos sobre pueblos indígenas. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.....	123
<i>Miguel Rábago Dorbecker</i>	
<i>Marycarmen Color Vargas</i>	

Capítulo III

Los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución de México

El artículo segundo constitucional. Los derechos de los pueblos indígenas en México.....	151
<i>Jorge Alberto González Galván</i>	

Capítulo IV

Los derechos de los pueblos indígenas en Michoacán

Perspectiva histórica del movimiento indígena en Michoacán.....181
Ivy Jacaranda Jasso Martínez

Los pueblos indígenas ante la Constitución de Michoacán.....205
Orlando Aragón Andrade
Gladys Montero Tapia

Los pueblos indígenas y el derecho a la educación. La diversidad cultural de la Universidad Michoacana.....221
Luis Alejandro Pérez Ortiz

Capítulo V

Los derechos de los pueblos indígenas en otras entidades federativas

Oaxaca y San Luis Potosí, dos leyes indígenas: a trece años de los Acuerdos de San Andrés.....237
Elisa Cruz Rueda

El reconocimiento de los derechos indígenas en las entidades federativas. El caso de San Luis Potosí.....257
Araceli Téllez Haro

Capítulo VI

Temas selectos

Libre determinación y autonomía indígena. Debates teóricos, legislación y autonomías de *facto* en México: un acercamiento.....275
Araceli Burguete Cal y Mayor
Orlando Aragón Andrade

Cultivar y producir. Tareas pendientes en el campo de la investigación jurídica del patrimonio cultural y los pueblos indígenas en México.....315
Maribel Rosas García

Introducción al pluralismo jurídico y su relevancia para los pueblos indígenas en México.....341
Orlando Aragón Andrade
Florencia Benítez-Schaefer

Sobre los autores371

Los derechos de los pueblos indígenas en México. Un panorama,
se terminó de imprimir en noviembre de 2008
en los talleres gráficos de
FONDO EDITORIAL MOREVALLADO S.R.L. de C.V.
con un tiraje de 1,000 ejemplares.

LOS PUEBLOS INDÍGENAS ANTE LA CONSTITUCIÓN DE MICHOACÁN

ORLANDO ARAGÓN ANDRADE*

GLADYS MONTERO TAPIA**

I. Introducción

La era del “reconocimiento jurídico” para los pueblos indígenas en América Latina apenas rebasa dos décadas. En 1986 se incluyó por primera vez a los pueblos indígenas de Guatemala en la Constitución de aquel país centroamericano, a partir de ese momento se empezó a consolidar la tendencia, que hoy es dominante, de reconocer derechos a los indígenas en las cartas magnas de los Estados latinoamericanos.¹

En México la primera reforma constitucional en materia indígena se realizó en 1992, en el entonces artículo 4º.² Sólo nueve años después se modificó el artículo 2º constitucional para ampliar el reconocimiento realizado con anterioridad.³ Las reformas a nivel federal han producido un cuerpo considerable de leyes secundarias dedicadas a los pueblos indígenas y otras tantas que

* Profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. UMSNH.

** Programa de la Maestría en Derecho de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. UMSNH.

¹ Dos trabajos que analizan en su conjunto estas reformas son: Bartolomé Clavero, *Geografía jurídica de América Latina. Pueblos indígenas entre constituciones mestizas*, México, Siglo XXI, 2008; y Clestus Gregor Barié, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: Un panorama*, Bolivia, Instituto Indigenista Interamericano / Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas / Abya-Yala, 2004.

² Un trabajo que aborda a fondo esta primera reforma es: Orlando Aragón Andrade, *Indigenismo, movimientos y derechos indígenas en México. La reforma del 4º constitucional de 1992*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2007.

³ Sobre este proceso de reforma se pueden consultar: Jorge Alberto González Galván (Coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002; Miguel Carbonell y Karla Pérez Portilla (Coords.), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002; y Emilio Rabasa Gamboa, *Derecho constitucional indígena*, México, Editorial Porrúa / UNAM, 2002.

se han reformado para incluir artículos en particular que protegen a los indios.⁴ Otra secuela importante del reconocimiento a nivel federal ha sido la serie de modificaciones legales en las entidades federativas para reconocer derechos a los pueblos indios, particularmente en sus Constituciones.

Esta política de "reconocimiento jurídico" comúnmente es atribuida de forma casi exclusiva al activismo de las organizaciones indígenas. No obstante, la tendencia de constitucionalizar derechos a los pueblos indios es producto de una combinación más compleja y paradójica de factores económicos, políticos, sociales y culturales que impactaron en México en las tres últimas décadas del siglo XX.

La emergencia de movimientos indígenas en nuestro país y la presión que han ejercido sobre el Estado mexicano es uno de los elementos más importantes que deben tomarse en consideración al analizar estas reformas legales, pero no es el único. No se puede ignorar que estos cambios también se encuentran bajo la lógica de la reforma del Estado. En efecto, en la segunda parte de la década de los setenta, el Estado mexicano abandonó su antiguo modelo económico, para sustituirlo por uno de corte neoliberal. Este giro significó un cambio y replanteamiento del papel y de las obligaciones que el Estado tenía con la sociedad.

Las antiguas políticas sociales de inspiración revolucionaria (como las indigenistas) fueron percibidas como acciones negativas para el desarrollo del país, por lo que fueron replanteadas profundamente. En ese momento el Estado dejó de tener un papel central en el desarrollo económico del país y abandonó sus antiguas obligaciones para ahora dejarlas en manos de otras entidades como la sociedad organizada. En el campo de la política indigenista se pasó del discurso del integracionismo al del reconocimiento. El debilitamiento de la política indigenista y del poder cooptador del Estado en las regiones indígenas, así como la aparición de nuevos actores como las Organizaciones No Gubernamentales facilitaron y en ocasiones promovieron la organización independiente de los pueblos indígenas.

⁴ Un recuento importante de esta legislación lo encontramos en: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *La vigencia de los derechos indígenas en México. Análisis de las repercusiones jurídicas de la reforma constitucional federal sobre derechos y cultura indígena, en la estructura del Estado*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2007.

Otro elemento que no puede dejarse de lado es el auge de los derechos humanos en el ámbito internacional. En efecto, desde el fin de la segunda guerra mundial en las organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas (ONU), se empezó a poner cada vez más énfasis en la creación de instrumentos jurídicos para la protección de los derechos humanos. En poco tiempo el discurso de los derechos del hombre fue aceptado, al menos retóricamente, por prácticamente todos los Estados ante la presión de la comunidad internacional. Este espacio fue aprovechado por las organizaciones indígenas para presionar desde organismos como las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a sus Estados para que les reconocieran derechos en sus cuerpos legales.

El espacio a nivel internacional de los derechos humanos fue muy rentable para las organizaciones indígenas a la hora de abrir discusiones en sus propios Estados nacionales, ya que con el cambio hacia el neoliberalismo los Estados se convirtieron más vulnerables frente a las disposiciones y políticas de los organismos internacionales como la ONU y la OIT. Sin embargo, la debilidad de los Estados no sólo se limita al discurso de los derechos humanos, sino a las disposiciones económicas de organismos como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional que afectan fuertemente a los intereses de las comunidades y pueblos indígenas.

Dentro de esta relación paradójica se debe entender que las reformas constitucionales pueden al mismo tiempo presentarse como victorias de las organizaciones indígenas, pero que al mismo tiempo pueden ser compatibles con las políticas del neoliberalismo que dominan en México.⁵

El objetivo de este artículo es analizar el proceso de reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución de Michoacán. Para lograr nuestro fin empezaremos por hacer una revisión somera de los movimientos indígenas de

⁵ Willem Assies, "Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina", en: Willem Assies, Gemma van der Haar, André Hoekema (Eds.), *El reto de la diversidad*, México, El Colegio de Michoacán, 1999, p. 22; y Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra (Coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, México, Miguel Ángel Porrúa / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2004, p. 8; y Catherine Walks, "Interculturalidad, reformas constitucionales y pluralismo jurídico", en: *Publicación mensual del Instituto Científico de Culturas Indígenas*, año 4, Núm. 36, marzo 2002.

Michoacán previos a la reforma constitucional de Michoacán. Posteriormente, nos enfocaremos a estudiar la reforma del artículo 3º de 1997. En tercer lugar, analizaremos los nuevos intentos de reforma indígena en Michoacán. Finalmente, haremos algunas reflexiones finales.

II. Panorama sobre los movimientos indígenas de Michoacán

En este breve apartado no pretendemos hacer un estudio exhaustivo de las luchas indígenas en Michoacán, sino simplemente dar cuenta de forma breve de las movilizaciones más importantes que antecedieron a la primera reforma constitucional en nuestra entidad federativa.⁶

Michoacán cuenta con cuatro pueblos indígenas originarios: los purépechas, los nahuas, los mazahuas y los otomíes. No obstante, sería un error pensar que la presencia indígena en la entidad se limita a estos cuatro pueblos. Debido a la migración encontramos integrantes de muchos pueblos indígenas que por motivos de trabajo o de estudio se han establecido en Michoacán.⁷ A pesar, de la gran diversidad de indígenas asentados en la entidad, sólo los purépechas han logrado articular movimientos más o menos amplios que superan el ámbito estrictamente comunal o, en su caso, de una demanda inmediata. Por esta razón nos concentraremos aquí en ellos.

El primer episodio importante de la lucha indígena contemporánea en Michoacán lo encontramos en la conformación de la Unión de Comuneros y Ejidos Emiliano Zapata (UCEZ). Esta organización indígena y campesina surgió en 1979 en Tingambato;⁸ en pocos años contaba con la representación de más de ochenta comunidades y ejidos.⁹ La UCEZ jugó un papel significativo

⁶ Véase Ivy Jacaranda Jasso Martínez, *Perspectiva histórica del movimiento indígena en Michoacán*, en esta obra, pp. 181-203.

⁷ Véase Luis Alejandro Pérez Ortiz, *Los pueblos indígenas y el derecho a la educación. La diversidad cultural de la Universidad Michoacana*, en esta obra, pp. 221-234.

⁸ Raúl Máximo Cortés, "Orígenes y proyecto de Nación P'urhépecha", en: Carlos Paredes Martínez y Marta Terán (Coords.), *Autoridad y gobierno indígena en Michoacán*, México, El Colegio de Michoacán / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Instituto Nacional de Antropología e Historia / Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, p. 581.

⁹ José Eduardo Zárate Hernández, "La reconstrucción de la Nación Purhépecha y el proceso de autonomía en Michoacán, México", en: Willem Assies, Gemma van der Haar, André Hoekema (Eds.), *Op. Cit.*, p. 251.

en la defensa de las tierras comunales de Santa Fe de la Laguna que se habían apropiado los ganaderos de Quiroga. La comunidad y la UCEZ lograron articular una estrategia de lucha que les permitió enfrentar a los ganaderos y al propio gobierno del Estado. Al final del conflicto, la comunidad de Santa Fe logró recuperar sus tierras, pero además consiguió revitalizar sus costumbres, el trabajo comunal y sus instituciones de gobierno local.¹⁰

En los ochenta aparecieron otras organizaciones indígenas impulsadas por el Estado. Esta nueva estrategia gubernamental tuvo como finalidad la de cooptar el naciente "movimiento indígena mexicano".¹¹ Así fue como apareció la Asociación Nacional de Profesionistas Bilingües A. C. (ANPIBAC) y los Consejos Supremos de Michoacán. La ANPIBAC se integró de la burocracia, cada vez mayor, de profesores bilingües que trabajaban para el Estado. Resulta sintomático que esta asociación a nivel nacional haya surgido en la campaña presidencial de José López Portillo.¹² Por su parte, los Consejos Supremos fueron producto de una convocatoria oficial, impulsada por el entonces Instituto Nacional Indigenista, la Secretaría de la Reforma Agraria y la Confederación Nacional Campesina, para crear una organización nacional indígena que se denominó Consejo Nacional de Pueblos Indígenas.¹³

A pesar de que inicialmente estas agrupaciones surgieron como cuerpos afiliados al régimen y por lo tanto subordinados a éste, los indígenas fueron apropiándose de estos espacios para convertirlos en organizaciones más combativas.¹⁴ Además, la acción de las organizaciones "oficialistas" fue importante para formar un pliego de demandas de corte étnico, que separara las reivindicaciones de la lucha india del discurso agrarista revolucionario que muchas organizaciones independientes todavía seguían postulando, como era el caso de la UCEZ.

Otra agrupación de indígenas que destacó en la lucha fue un grupo de profesionistas, egresados de la Universidad Michoacana, que sumaron al plie-

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Orlando Aragón Andrade, *Op. Cit.*, pp. 92 y 97.

¹² *Ibidem*, p. 97.

¹³ *Ibidem*, p. 93.

¹⁴ José Eduardo Zárate Hernández, *Op. Cit.*, p. 252; y Orlando Aragón Andrade, *Op. Cit.*, p. 98.

go de demandas indígenas reivindicaciones de carácter cultural. La acción más importante de esta agrupación fue la creación en 1983 de la festividad conocida como "el año nuevo purépecha."¹⁵ Esta iniciativa ha perdurado y se ha convertido en uno de los símbolos de unidad más importantes entre los purépechas del Estado.

Un elemento que también ha permitido crear cierta identidad común entre las distintas comunidades purépechas es su bandera. En la actualidad en todos los actos oficiales que se realizan en ellas, se rinden honores a la bandera nacional, pero también a la purépecha. También existe un saludo propio para la bandera purépecha, que consiste en levantar el brazo izquierdo con el puño cerrado, incluso se empieza a hablar de la necesidad de componer un himno para la bandera de este pueblo indígena.

Todos estos nuevos símbolos no son meras expresiones culturales aisladas, por el contrario, han sido muy importantes para formar una identidad y solidaridad entre las comunidades purépechas que les ha permitido superar varias de sus diferencias internas y luchar unidas por mejores condiciones de vida.

Varias de estas organizaciones indígenas michoacanas tuvieron representación y mantuvieron vínculos con agrupaciones de carácter nacional e internacional, sobre todo en el momento coyuntural del V centenario del "descubrimiento de América". En efecto, uno de los momentos más importantes en la lucha indígena de México y de todo el continente tuvo lugar en el año de 1992 en las movilizaciones de protesta por el festejo oficial del "encuentro entre dos mundos", como varios Estados latinoamericanos llamaron a ese acontecimiento histórico. No es casual que en este periodo de movilización se reformó el artículo 4º para reconocer por primera vez la existencia de los pueblos indígenas en la constitución mexicana.

De esta forma tenemos que organizaciones "michoacanas" como la UCEZ participaron en agrupaciones de carácter nacional como el Consejo Indio Permanente y también en otras de carácter internacional como el Consejo Mundial de Pueblos Indios.¹⁶ Desafortunadamente, para la causa del movimiento,

¹⁵ José Eduardo Zárate Hernández, *Op. Cit.*, p. 252.

¹⁶ Orlando Aragón Andrade, *Op. Cit.*, pp. 110-111.

las organizaciones indígenas no tuvieron la suficiente fuerza para obligar al Estado mexicano a replantear su relación. Lo anterior ocasionó un periodo de reflujo general en las agrupaciones indias mexicanas, que afectó también a las organizaciones indígenas de Michoacán.

Otro acontecimiento importante que se consumó en 1992 fue la reforma al artículo 27 constitucional, mediante el cual se frenó el reparto agrario y se estableció un mecanismo para la enajenación de la tierra bajo régimen comunal. Esta acción estatal ocasionó movilizaciones de protesta en todo el país. Michoacán no fue la excepción, organizaciones como el Frente Independiente de Comunidades Indígenas de Michoacán (FICIM) protestaron públicamente el cambio legislativo. En 1993 el FICIM sufrió una fractura de la cual surgió el documento fundacional de la organización indígena más importante de Michoacán de los últimos años: Nación Purépecha.¹⁷

Esta nueva organización indígena siguió en la lucha por la defensa de las tierras de las comunidades indígenas, pero además incorporó a sus demandas el reconocimiento legal de los derechos de los pueblos indios de Michoacán. Al igual que las agrupaciones anteriores, se vinculó a movimientos indígenas más amplios, en este caso al zapatismo. Nación Purépecha participó activamente en la Convención Nacional Democrática organizada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1995, en el Foro Nacional Indígena en 1996, en la conformación del Congreso Nacional Indígena en el mismo año y en impulsar el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés.¹⁸

III. Los pueblos indígenas en la Constitución de Michoacán. La reforma del artículo 3º constitucional de 1996

En 1992 se reformó por primera vez la constitución federal para reconocer a los pueblos indígenas del país. Este acontecimiento desencadenó una serie de modificaciones legales en las entidades federativas para adecuarlas al nuevo texto constitucional. La inmensa mayoría de estas reformas fueron copias del

¹⁷ Raúl Máximo Cortés, *Op. Cit.*, pp. 584-585.

¹⁸ *Ibidem*, p. 589.

artículo 4º, pero en varias entidades federativas los artículos reformados fueron más limitados que el propio artículo 4º de la constitución federal.¹⁹ Este fue el caso de Michoacán.

A pesar del activismo de organizaciones como Nación Purépecha, el movimiento indígena michoacano en su conjunto fue incapaz de obligar al gobierno del Estado a promulgar una ley indígena progresista. Tuvieron que pasar cuatro años de la reforma a nivel federal para que el gobernador en turno, Víctor Manuel Tinoco Rubí, presentara una iniciativa en ese sentido. En ella se explicaba:

Con la adición de un segundo párrafo al artículo 3º constitucional, se pretende establecer la concordancia entre las funciones del Poder Judicial del Estado y el artículo 4º de la Constitución Federal, respecto a los derechos de los grupos étnicos, pues no debemos olvidar que en nuestra entidad existen varios de ellos. La legislación sobre el particular no debe romper el principio de igualdad entre las partes sino, a la inversa, servir para auxiliar al débil frente al fuerte, sin llegar a los extremos de fortalecer al débil y debilitar al supuesto fuerte [...], generando con ello una nueva desigualdad. Tampoco deben darse prerrogativas a los grupos indígenas que motiven el rompimiento de la unidad nacional. Todo debe de ser con el sano propósito de que dentro de la unidad nacional y el sistema jurídico vigente, como marco general de referencia operativa, se auxilie a la parte débil cuando realmente lo sea. Además, el efecto de esta reforma y adición, tendrá alcances en otras áreas distintas, pero relacionadas, con lo estrictamente jurídico.

Pretendemos con esta adición ser congruentes con lo establecido por la Constitución Federal, desarrollando en nuestro caso concreto algunas de sus conceptualizaciones.²⁰

El lenguaje de la misma exposición de motivos es alusivo a lo que el gobierno priísta de Tinoco Rubí consideraba había que reconocer a los pueblos indígenas de Michoacán. Para esta reforma no se realizó un diagnóstico de las

¹⁹ Una excepción a esta regla fue el caso de la ley de Oaxaca.

²⁰ *Iniciativas de reformas y adiciones a los artículos 1º, 2º, 3º, 44 fracciones XIX-A a la XXXIII; 46 fracciones VII, IX y X; 60 fracciones III a la XXIII; 69, 70, 71, fracciones I, III, V; 72, 73, 74, 75, 82, 92, 96, 108 constitucionales*, Decreto 131, LXVII Legislatura del Estado de Michoacán, Archivo del H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, foja 3.

necesidades y exigencias de las comunidades, sino que simplemente se trataba de una armonización del texto constitucional michoacano con el de la constitución federal. Más grave fue el hecho de que no se realizó ninguna consulta con los pueblos indios sobre el contenido y alcances de la reforma, violándose flagrantemente lo dispuesto por el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo, que desde 1991 había sido ratificado por el Estado mexicano.²¹

De esta manera fue que el 1 de diciembre de 1997 fue aprobada por la LXVIII legislatura del Estado la adición al artículo 3º, que a la letra decía:

La Ley protegerá y promoverá dentro de la estructura jurídica estatal, el desarrollo de las culturas, recursos y formas específicas de organización social de las etnias asentadas en el territorio de la Entidad, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. Dentro del sistema jurídico, en los juicios y procedimientos en que alguno de los miembros de esas etnias sea parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas de manera escrita en los términos establecidos por la ley, sin romper el principio de igualdad, sino, por el contrario, procurando la equidad entre las partes.²²

Además de la reforma a nivel constitucional, se realizaron otras modificaciones en ordenamientos jurídicos locales como el Código de Procedimientos Penales y el Código Penal de Michoacán. Del primero se reformaron los artículos 3º, 23, 29, 70 y 291 con la finalidad de que en los juicios penales a los indígenas se les tomaran sus "diferencias culturales", que se reducen a acciones como designarles un traductor o permitir que funja como perito, en el caso requerido, un miembro de una comunidad indígena.²³

Por lo que ve al Código Penal de Michoacán se modificó el artículo 54. En él se obligó al juez a tomar en consideración la pertenencia étnica al momento de fijar las penas y medidas de seguridad en las comisiones de los delitos cometidos por indígenas.²⁴

²¹ Orlando Aragón Andrade, *Op. Cit.*, p. 155.

²² Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, *Periódico Oficial del Estado*, 16 de marzo de 1998.

²³ Código de Procedimientos Penales del Estado de Michoacán de Ocampo, *Periódico Oficial del Estado*, 31 de agosto de 1998.

²⁴ Código Penal del Estado de Michoacán de Ocampo, *Periódico Oficial del Estado*, 3 de agosto de 1998.

IV. Hacia una nueva reforma constitucional en materia indígena en Michoacán

En el año 2000 los pueblos indígenas volvieron a ganar notoriedad en la sociedad nacional. Como consecuencia de la derrota del PRI en la elección presidencial, los zapatistas y las organizaciones indígenas volvieron a salir a las calles con la esperanza de que el nuevo gobierno de Vicente Fox cumpliera los acuerdos de San Andrés.

Desafortunadamente ese nuevo periodo de movilización concluyó con la polémica reforma constitucional del artículo 2º en el 2001. Si bien esta nueva modificación al texto constitucional amplió los derechos establecidos en el artículo 4º, no respondió, a juicio del EZLN y las organizaciones indígenas, al espíritu de los acuerdos de San Andrés. Después de un intento porque la Suprema Corte declarara inconstitucional la reforma,²⁵ el movimiento se desarticuló y el debate legislativo se trasladó a las entidades federativas.

A pesar de la desilusión de las organizaciones indígenas michoacanas por el reciente fracaso en el Congreso de la Unión, el proceso de reforma a nivel local empezó con buenas expectativas. Esta situación fue motivada por la derrota en la elección estatal del PRI y el triunfo de Lázaro Cárdenas Batel, candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Desde la etapa de proselitismo, el candidato del PRD mostró una actitud a favor del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, e incluso llegó a reconocer que su voto como senador de la república junto con el PRD en la reforma de 2001 había sido un error.²⁶ No hay que ignorar además, que para un sector muy amplio de la población michoacana el apellido Cárdenas simbolizaba la defensa de los campesinos y los sectores desprotegidos. En este ambiente de relativo optimismo se inició la discusión de la reforma "ley indígena", que según se decía, superaría las limitaciones del artículo 2º constitucional.

²⁵ Véase Jorge Alberto González Galván, "La corte y los indígenas", en: *Boletín mexicano de derecho comparado*, Núm. 107, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, pp. 173-211.

²⁶ Luis Ramírez Sevilla, "Propuesta de ley sobre derechos de los pueblos originarios del Estado de Michoacán de Ocampo", en: *Relaciones*, Núm. 90, Colegio de Michoacán, 2002, p. 164.

Las organizaciones indígenas casi de inmediato empezaron a trabajar en una propuesta de reforma. Fue el caso particular de la Organización Nación Purépecha quien empezó a trabajar en una propuesta legislativa. Lo significativo de este ejercicio fue el esfuerzo que realizó para recoger a través de asambleas el sentir de un buen número de comunidades indígenas, principalmente purépechas y nahuas.

En algunas de estas asambleas estuvo presente el propio Lázaro Cárdenas Batel, lo que generó una expectativa mayor. La iniciativa de Nación Purépecha, en una segunda etapa, fue complementada por la opinión de diferentes académicos afines a la lucha indígena.²⁷

Dentro del tema de la justicia indígena, se realizaron trabajos que proponían explorar los modelos de jurisdicción especial indígena de países como Ecuador, Colombia y Bolivia, paradigmas mucho más avanzados que los institucionalizados en otras entidades federativas del país.²⁸ Todo esto nos muestra el optimismo inicial con que se trabajaba la reforma constitucional de Michoacán.

Un acontecimiento importante que generó mayor expectativa en la reforma indígena fue la creación, el 6 de septiembre del 2002, de la Coordinación Interinstitucional para la Atención de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Michoacán de Ocampo (CIACPI). En los considerandos del decreto de creación se argumentó que:

Que Michoacán de Ocampo es una entidad federativa pluricultural y multiétnica, cuya diversidad se funda en la existencia de los pueblos purépecha, náhuatl, mazahua y otomí entre otros y en la presencia de población indígena originaria de diversos pueblos del país;

Que es objetivo fundamental del Gobierno del Estado, definir mecanismos que promuevan el desarrollo de sus pueblos indígenas y asegurar el pleno acceso a sus derechos individuales y colectivos de conformidad al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y de los Acuerdos de San Andrés;

Que para cumplir con el compromiso histórico del Estado de Michoacán de Ocampo con sus pueblos y comunidades indígenas, es indispensable realizar

²⁷ *Ibidem*, p. 166.

²⁸ Willem Assies, "Reforma indígena en Michoacán y pluralismo jurídico", Documento de trabajo, 2003, disponible en: <http://www.alertanet.org/assies-6.htm> Fecha de Consulta: 20/05/2007.

diversas adecuaciones a la estructura administrativa del Gobierno del estado, a efecto de hacer eficiente la instrumentación de una política pública integral para la atención a los pueblos indígenas, por lo que resulta importante crear un organismo especializado que se haga cargo de diversas funciones tendientes al mejoramiento de las condiciones de éstos;

Que lo anterior es un compromiso del Gobierno del Estado y una demanda de los pueblos indígenas del Estado, de acuerdo con lo manifestado en el marco de la Primera Reunión de Representantes de Bienes Comunales, Comisariados Ejidales, Jefes de Tenencia y Encargados del Orden de las Comunidades Indígenas del Estado de Michoacán de Ocampo; celebrada en el municipio de Pátzcuaro el pasado 7 de agosto de 2002.²⁹

No obstante, lo alentador de estas primeras medidas las dificultades comenzaron a presentarse. Una de las primeras fue el desechar la propuesta realizada por Nación Purépecha y empezar a trabajar en otro proceso de consulta. Esta última fue dirigida por la Comisión de Cultura Indígena del Congreso del Estado y la CIACPI del Estado de Michoacán. Los trabajos y consultas para la formación del proyecto de reforma se realizaron entre los meses de noviembre de 2003 y febrero de 2004. Finalmente, dicha propuesta, mucho más limitada que la realizada por Nación Purépecha, se presentó ante el pleno del Congreso el 14 octubre de 2004.³⁰

El contenido limitado de la propuesta "oficial" y los conflictos entre los líderes indígenas debilitaron las posibilidades de aprobación de la iniciativa. Si se suma a esto el hecho de que en la Cámara de diputados el PRD no tenía mayoría calificada, podríamos adelantar lo que ocurrió el 13 de enero del 2005, cuando fue desechada la propuesta de reforma por la oposición manifiesta de los diputados priístas, de la organización Nación Purépecha y por agrupaciones indias afines al PRI.³¹ En este momento murió la posibilidad de reformar la constitución de la entidad federativa, al menos en ese sexenio.

²⁹ Decreto de creación de la Coordinación Interinstitucional para la Atención de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Michoacán, *Periódico Oficial del Estado*, 9 de septiembre de 2002.

³⁰ Documento relativo a la iniciativa de decreto, sobre reforma y adición de diversos artículos a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en materia de derechos y cultura indígena. Sexagésima Novena Legislatura. Archivo del Congreso del Estado.

³¹ *La jornada Michoacán*, 14 de enero de 2005, Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2005/01/14/040n4est.php?printver=1&fly=> Fecha de consulta: 16/10/2007.

A pesar de que la reforma indígena no se concretó, la constitución sufrió una reforma que consagró otro derecho a los pueblos indígenas. En efecto, el 13 de diciembre de 2005 se modificaron los artículos 67, 90 y 91 para establecer la figura de los juzgados de justicia comunal, como un nuevo órgano del Poder Judicial del Estado. Aunque en el texto constitucional no se dice explícitamente que estos tribunales están destinados a los pueblos indios, en las legislaciones secundarias queda así establecido.

Los juzgados comunales fueron diseñados fuera de la agenda de la reforma indígena, por lo que su conformación y atribuciones resultan todavía más limitadas de lo que comúnmente sucedería si fueran parte del primer proceso. En efecto, esta nueva instancia jurisdiccional se creó en conjunto con la reestructuración completa del Poder Judicial del Estado, por lo que los criterios para su diseño fueron en la lógica de refuncionalizar el sistema de justicia del Estado. Este paquete de reformas constitucionales fue publicado en el *Periódico Oficial* el 23 de mayo de 2006.³²

Lo desafortunado de estas modificaciones a la constitución local es la ausencia nuevamente de una consulta a los pueblos indígenas, violando otra vez el Convenio 169 y el propio artículo 2º de la constitución federal. Lo mismo ocurrió con la posterior promulgación de las leyes secundarias que terminaron de dar forma a estos juzgados indígenas como la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado y la Ley de Justicia Comunal.

No es de extrañar esta actitud por parte del Estado, ya que así se han hecho, como lo hemos visto, las reformas constitucionales que afectan a los pueblos indígenas. Sin embargo, resulta preocupante que ninguna organización indígena haya impugnado estas disposiciones legales, lo que sin duda es un síntoma del periodo de reflujo por el que atraviesa la lucha indígena en la entidad. Resulta más grave pensar que la agencia gubernamental encargada de la atención a los pueblos indígenas la CIACPI haya participado en la capacitación y asesoría de los funcionarios que se desempeñan en estos tribunales, legitimando de esta forma la actuación ilegal del Estado michoacano.³³

³² Constitución política del Estado de Michoacán de Ocampo, Página web del catálogo de la legislación del Estado de Michoacán, Disponible en: <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O478fu.pdf> Fecha de consulta: 3 de junio de 2008.

³³ Orlando Aragón Andrade, "Reforma indígena, reforma judicial y pueblos indios en Michoacán. Los juzgados comunales ¿reconocimiento de los sistemas jurídicos indios?", Ponencia presentada en el VI Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales, Veracruz, 2007.

Actualmente ha empezado un nuevo intento de reforma indígena en el Estado, en esta ocasión por el gobierno de Leonel Godoy. En efecto, el 15 de febrero de 2008 en su toma de posesión, Godoy instruyó a la recién creada Secretaría de Pueblos Indígenas y a la de Gobernación para iniciar las consultas y discusiones para crear la ley de cultura y derechos indígenas en el Estado. Este proceso inició el 12 de abril de 2008 con foros simultáneos en las comunidades de Tacuro y Francisco Serrato. No obstante, las consultas han sido suspendidas temporalmente para reestructurar el formato de la consulta.

Este nuevo intento de reforma apenas empieza, pero presenta algunas novedades respecto al proceso del sexenio pasado. Ahora muchos de los líderes de las organizaciones indígenas independientes se han incorporado a la Secretaría de Asuntos Indígenas y desde ahí jugarán un papel diferente al que han venido desempeñando. También está por verse la capacidad del nuevo gobierno para librar los obstáculos que seguramente la oposición interpondrá, sobre todo en el Congreso local.

Todavía es prematuro saber en qué concluirá este intento de reforma constitucional en materia indígena. Por lo que este periodo de lucha por el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas de Michoacán está por escribirse.

V. Apuntes finales

El reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en Michoacán se ha realizado hasta la fecha violando derechos de los indios garantizados en los tratados internacionales y hasta la propia constitución federal. Por otro lado, los intentos de reforma hechos con consultas a los indios no han logrado triunfar por la oposición política de los sectores más conservadores del Estado, pero también por la división y falta de cohesión de los movimientos indígenas en Michoacán.

Otra cuestión que no se debe perder de vista es que la estrategia de lucha de las organizaciones indígenas ha cambiado a raíz del fracaso en la reforma constitucional federal de 2001. Al parecer los movimientos indígenas más importantes del país se han retraído a sus regiones y han empezado a construir experiencias más de *facto* que de lucha por reconocimientos legales.

El descrédito arrastrado por los procesos de reforma constitucional anteriores, la desconfianza y cansancio de los pueblos indígenas de consultas sin resultados y movimientos indígenas debilitados será el panorama en que se discutirá la nueva iniciativa de reforma presentada en esta ocasión por el gobierno de Leonel Godoy Rangel. No obstante, el nuevo intento de reforma legal en materia de derecho indígenas representa una nueva oportunidad para discutir un tema que sigue sin tomarse en serio: la interculturalidad de Michoacán. En este proceso se discutirá, nuevamente, quiénes somos, qué derechos tenemos y sobre todo hacia dónde queremos ir como sociedad plural.