

Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y amparo de junio de 2011 en el cumplimiento y ampliación de los derechos indígenas*

Las reformas constitucionales de 2011 en materia de derechos humanos y amparo en México tienen como antecedente la exigencia social del reconocimiento y protección de los derechos humanos, que en el país comenzó a tener visibilidad desde los años ochenta a través de las demandas levantadas por organizaciones sociales y acciones colectivas que, cabe recordar, tuvieron como centro la exigencia del derecho a la diferencia (tal es el caso de las luchas de las mujeres, los pueblos indígenas, los grupos de diversidad sexual y de diversidad de género, migrantes, de discapacitados, etcétera). A la vez, estas reformas respondieron a la necesidad de armonizar nuestro texto constitucional con el conjunto de compromisos que, en el orden jurídico internacional, fueron signados por el Estado mexicano a lo largo del tiempo, pero también especialmente desde la década de los años ochenta.

La inclusión explícita de los derechos humanos en la Constitución es de particular relevancia para los pueblos y comunidades indígenas y otras comunidades discriminadas,

* Elaborado por Martha Singer Sochet, doctora en ciencia política por la UNAM, con especialidad en derecho constitucional por el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid; profesora de tiempo completo adscrita al Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1, Conacyt.

excluidas y oprimidas, entre otros motivos porque, a diferencia del enfoque de las garantías individuales que hasta entonces se privilegió, desde 2011 refiere a los derechos humanos no sólo como derechos de los individuos, sino también de las colectividades, los cuales no se otorgan, sino que deben reconocerse y hacerse valer. En ese sentido, en principio, la modificación del artículo primero de la Constitución coloca los elementos necesarios para articular de manera efectiva las normas que desde una cosmovisión propia rigen la vida de los pueblos indígenas, con aquellas que desde otra base cultural rigen para el resto de la sociedad, sin negar la especificidad cultural de las primeras, por obedecer a un orden comunitario y no individual. Además, las reformas de 2011 proporcionaron un nuevo marco para argumentar legalmente la exigencia del cumplimiento de los derechos indígenas, que al estar contenidos en el sistema jurídico internacional quedaron explícitamente reconocidos como parte de las normas nacionales precisándolas o incluso ampliándolas.

Desde su aprobación, las reformas de 2011 fueron vistas como una nueva oportunidad para avanzar hacia el ejercicio pleno de los derechos indígenas. Ciertamente, en la Constitución mexicana, ya desde 2001, el artículo 2o. incluyó un conjunto de normas específicas para los pueblos y comunidades indígenas; no obstante, las reformas constitucionales que le dieron entrada quedaron muy cortas respecto a las expectativas de las organizaciones indígenas, y particularmente de los compromisos que le antecedieron, contenidos en los Acuerdos de San Andrés firmados por el Estado mexicano con el EZLN en 1996.

La reforma en materia indígena realizada en 2001 fue considerada como minimalista, porque dejó fuera la consideración de estos pueblos como sujetos de derecho (con lo que los colocó bajo la tutela del Estado). En consecuencia, también evadió el establecimiento de mecanismos propios de estos pueblos para la impartición de justicia, así como el reconocimiento de su derecho al uso y disfrute de los recursos naturales (subordinándolos a derechos o intereses de terceros), limitando igualmente el derecho a la libre determinación. Esta reforma, en suma, reconoció algunos derechos, pero a la vez marcó límites para su ejercicio al dejar

a cada entidad federativa la posibilidad de una interpretación distinta y de legislar de manera diversa, profundizando las desigualdades entre los pueblos indígenas que habitan en distintos puntos del territorio nacional. Por ello, en su momento la reforma de 2001 fue rechazada en diez entidades federativas, donde habita cerca del 80% de la población indígena del país (Baja California Sur, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Puebla, Sinaloa y Zacatecas), así como por el EZLN, el Congreso Nacional Indígena, organizaciones y fuerzas políticas diversas, e incluso funcionarios del propio gobierno panista que la impulsó, llevando a que fuera impugnada ante los organismos internacionales defensores de los derechos humanos.

En el nuevo contexto inaugurado en 2011 se hicieron evidentes las debilidades del artículo 2o. Por ese motivo, en 2016 y 2019 se incorporaron el derecho a la autoadscripción indígena, así como la perspectiva de género, y luego, en 2021, se añadieron derechos para las comunidades de personas afrodescendientes. Sin embargo, las modificaciones no han sido sustanciales. Así, por ejemplo, el apartado A sigue señalando, a diferencia de cualquier otro artículo de la misma Constitución, que este artículo 2o. debe sujetarse a los principios generales de la propia Constitución, como si se tratara de un apéndice prescindible, y en lugar de establecer un diálogo entre los derechos individuales y los comunitarios, sigue colocando las garantías individuales por encima de los derechos colectivos. Textualmente señala en dicho apartado como derecho de los pueblos y comunidades indígenas:

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

Diversos analistas y especialistas en la materia han observado que ese enunciado contradice al artículo 1o. de la misma Constitución, ya que la adopción del enfoque de los

derechos humanos obliga a reconocer la existencia de una realidad plural que no se contiene en una sola legalidad, dictada desde un solo Estado o construida desde una sola visión del mundo, sino que es un resultado dinámico, donde se reconoce la diversidad y tienen vigencia distintos órdenes jurídicos, haciendo confluír legalidades que operan en distintos espacios: locales, nacionales y transnacionales.

Desde esta perspectiva, la reforma de 2011 contribuyó a dar un giro en la manera como se comprende el derecho con consecuencias en la impartición de justicia, y da entrada a la construcción del llamado “pluralismo jurídico”, donde el Estado está llamado a reconocer la confluencia de las diferencias culturales e identitarias y la pluralidad normativa, cuya convivencia contribuye a formar un orden jurídico donde no se excluya o discrimine a alguna de las partes integrantes de la misma nación.

Es ampliamente aceptado que las reformas de 2011 enriquecieron nuestro marco jurídico estatal, pero también nutren al derecho indígena, que lejos de haber permanecido inmutable a lo largo del tiempo, se ha caracterizado por su evidente capacidad de transformarse. Apegados al marco jurídico internacional, los pueblos indígenas y las organizaciones defensoras de sus intereses hicieron suyo desde los años ochenta el discurso de los derechos humanos; se apropiaron no sólo del lenguaje de los derechos humanos, sino de los instrumentos del derecho internacional, y con ellos fundamentaron nuevas estrategias para ejercer los derechos reconocidos y ampliarlos. Los han incorporado para enriquecer sus demandas y exigencias hacia la institucionalidad estatal, así como para sus prácticas internas, tanto en sus formas de gobierno como las de aplicación de la justicia. Podría afirmarse incluso que esa perspectiva atraviesa el debate y acciones tendentes a modificar el lugar tradicionalmente asignado a la mujer dentro del orden comunitario indígena.

Mientras que por una parte se sostiene que solamente eliminando el sistema jurídico indígena puede tener cabida el respeto a los derechos de las mujeres, por otra parte, otras evidencias muestran que existe plena capacidad de los pueblos indígenas para procesar las

demandas de género, que pasan también por cuestionar las relaciones de poder y prácticas opresoras que las sostienen. Así, a lo largo del país se han multiplicado las organizaciones de mujeres indígenas (cooperativas, organizaciones de productoras, e incluso redes de organizaciones nacionales e internacionales), que con novedosas formas de participación política construyen sus demandas y sus propios horizontes de cambio.

Cumplir el mandato del artículo 1o. constitucional, sin embargo, implica también transformar relaciones de poder que subyacen a la exclusión indígena que pervive y se profundiza en nuestra sociedad. Se esperaría entonces que, a diez años de estas reformas, se hubieran sentado las bases para eliminar las barreras que históricamente han apuntalado la exclusión y desigualdad, tarea en la que muy poco se ha logrado avanzar, ya que implica tocar poderosos intereses económicos y políticos, como se ha observado, por ejemplo, cuando se dirimen los conflictos suscitados por la explotación del territorio en que se asientan los pueblos indígenas. La lucha por los derechos humanos es, al mismo tiempo, la lucha contra la desigualdad y exclusión.

Aún así, el marco normativo ha permitido sostener demandas y encontrar argumentos para resolver sentencias y avanzar paulatinamente a través de tesis aisladas y luego jurisprudencias a favor de los reclamos de los pueblos indígenas y comunidades que han acudido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en defensa de sus derechos: exigiendo el derecho a la libre determinación, la defensa de sus territorios ante proyectos de inversores que atentan contra éstos, la autonomía para el nombramiento de autoridades municipales, el derecho a ejercer de manera autónoma los recursos de las agencias municipales, el acceso a la justicia, así como de la exigencia a la realización de consultas libres, previas e informadas no sólo para recabar opiniones, sino para recoger decisiones a modo de consentimiento en términos vinculantes.

Para nutrir ese pluralismo jurídico y avanzar en las oportunidades abiertas, resulta especialmente importante discutir de manera amplia e incluyente el significado y alcance de

los derechos humanos, de manera que se reconstruya su interpretación reconociendo que la sociedad es por principio heterogénea, y, por lo tanto, que debe abrirse paso también a la pluralidad de fuentes culturales que se encuentran detrás de esas concepciones. Uno de los grandes pendientes es, entonces, abrir diálogos interculturales que renueven tanto la interpretación que el Estado hace de los derechos humanos como la que prevalece entre los propios pueblos indígenas, portadores de una cosmovisión distinta. Ello puede conducir efectivamente a alcanzar el objetivo del pleno ejercicio de los derechos indígenas en el marco de un nuevo tipo de relación con el Estado.