

Crónica de una reforma indígena fallida en Michoacán¹

I. Antecedentes

De acuerdo a lo que establece la reforma federal en materia indígena del 2001, se delegó a las entidades federativas la facultad para

que éstas determinen las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas asentados en territorio estatal. Para el 2003 sólo el estado de San Luis Potosí³ había realizado modificaciones a su constitución y elaborado una ley reglamentaria sobre derechos y cultura indígena.⁴ Con ese mismo

En el contexto de la Ley de Derechos y Cultura Indígena aprobada en nuestro país, en el 2001, varios estados iniciaron un proceso tendiente a la aprobación de una serie de reformas constitucionales en materia indígena. En este trabajo revisamos el caso de Michoacán, que desafortunadamente no llegó a buen término. Describimos el proceso que contribuye a explicar su fracaso. Analizamos las distintas propuestas de reforma indígena presentadas por una organización étnica y los integrantes de la Comisión para la Reforma Indígena en Michoacán.² Incluimos las diferentes versiones de la propuesta de reforma indígena hasta convertirse en iniciativa presentada finalmente por el PRD en el Congreso, y los puntos que generaron mayor debate entre los legisladores. Por último, intentamos llamar a la reflexión sobre ciertas reformas que son posibles jurídicamente a pesar de lo restringido del marco legal nacional, puesto que han sido aprobadas por algunas legislaturas estatales.

Palabras clave: reforma y derechos indígenas, organizaciones étnicas, Michoacán

♦ Centro de Estudios Rurales, El Colegio de Michoacán.

ventura@colmich.edu.mx

1. Es pertinente aclarar que parte del contenido del presente documento es resultado de un trabajo conjunto con el Dr. Willem Assies y el Dr. Luis Ramírez (+); sin embargo, la orientación y afirmaciones son completa responsabilidad mía.

2. De aquí en adelante nos referiremos como la Comisión.

3. Ley Reglamentaria del artículo 9º de la Constitución Política del Estado, Sobre los Derechos y la Cultura Indígena, publicada el 13 septiembre de 2003. Disponible en: <http://148.235.65.21/sil/docs/81%20Ly%20Reg%20Art%209.pdf>. Fecha de consulta: 10 de febrero de 2008.

4. Para marzo de 2008, los estados que han aprobado una ley en materia indígena en consonancia con la reforma de 2001, aparte de San Luis Potosí, son: Durango (07/07), Estado de México (09/02), Jalisco (04/07) y Nayarit (12/04).

objetivo, el gobierno de Michoacán inició un proceso que por diversas razones fracasó, a pesar de que había aparentemente un contexto político favorable.

Hasta el momento, la modificación al marco jurídico estatal en materia indígena es la que se efectuó en consonancia con la propuesta Zedillista de 1998, incorporando un párrafo a su artículo 3º, que señala:

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 estricta en los términos establecidos por la ley, sin romper el principio de igualdad, sino, por el contrario, procurando la equidad entre las partes.

Como vemos, dicho contenido se queda en el plano declarativo, su alcance no va más allá del ámbito jurídico establecido, por lo que es una reforma que en realidad no reforma nada. Sobre el punto del acceso a la jurisdicción del estado, éste constituye un derecho ya reconocido para todos los ciudadanos, por tanto no se reconoce ningún derecho específico como colectividades culturalmente específicas. En materia de justicia se nulifica el derecho que pretende reconocer al señalar que se tomará en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los procedimientos judiciales *en los términos establecidos por la ley*, cuando la ley en dicha materia no se ha modificado.

Posteriormente, en el 2001, se hicieron algunos cambios a la Ley Orgánica Municipal, que consistieron en: 1. La creación de una “Comisión de Asuntos Indígenas, en

[municipios] donde exista población indígena”⁵; 2. “[...] los Ayuntamientos protegerán y promoverán el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado y demás leyes aplicables. Así mismo, promoverán que la educación básica sea tanto en español como en la lengua indígena madre”;⁶ y 3. “En los planes de desarrollo municipales se establecerán los programas, proyectos y acciones tendientes al desarrollo y bienestar de los pueblos indígenas, respetando sus formas de producción, comercio, de los usos y costumbres en general, y *tomando en cuenta su opinión* a través de sus órganos tradicionales de representación”.⁷ Ambas modificaciones, la estatal y municipal, constituyen reformas tibias que en la práctica no han tenido ninguna trascendencia en la vida de los pueblos y comunidades indígenas en el estado.

De alguna manera, con el arribo de Lázaro Cárdenas Batel al gobierno de Michoacán se generaron muchas expectativas sobre la aprobación de una legislación que reconociera los derechos de los pueblos indígenas, a pesar del voto que emitió, en su carácter de senador, a favor de la cuestionada Ley de Derechos y Cultura Indígena. Acto que fue motivo de fuertes críticas por parte de las comunidades indígenas, durante su campaña al gobierno del estado y razón por la cual se comprometió a dar respuesta a sus demandas.

Así, en un evento realizado a escasos dos meses de haber tomado posesión de su cargo, en abril del 2002, la Organi-

5. Artículo 37 de la Ley Orgánica Municipal de Michoacán, *Periódico Oficial*, 31 de diciembre de 2001.

6. Artículo 90 de la Ley Orgánica Municipal de Michoacán, *Periódico Oficial*, 31 de diciembre de 2001.

7. Artículo 91 de la Ley Orgánica Municipal de Michoacán, *Periódico Oficial*, 31 de diciembre de 2001. Las cursivas son mías.

zación Nación Purhépecha (ONP) le entregó una propuesta de reforma indígena denominada “Ley de Derechos de los Pueblos Originarios del Estado de Michoacán de Ocampo”.⁸ Documento elaborado por miembros de los pueblos: purhépechas, nahuas, mazahuas y ñahñús. Quienes manifestaron que tenían la esperanza de que como primer gobernador no priista tuviera “la voluntad política” de enviarla como iniciativa del Ejecutivo para su aprobación en el Congreso (Ramírez, 2002) y además, porque esperaban que cumpliera sus promesas de campaña.

Una de las primeras acciones en materia indígena de Cárdenas Batel fue la creación de la Coordinación Interinstitucional de Atención a Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Michoacán,⁹ a fines del 2002. Instancia que fue integrada en su mayoría por indígenas, algunos de ellos pertenecientes a la ONP.¹⁰ Su tarea inicial fue organizar foros regionales de consulta para elaborar el Plan de Desarrollo Integral del Estado, para el ejercicio del 2003. Foros en los que salieron a relucir como demandas compartidas por un gran número de comunidades: 1. La creación de municipios indígenas, y 2. El reconocimiento de la comunidad como un cuarto orden de gobierno.¹¹

Por su parte, el Congreso aprobó, en marzo de 2003, adiciones al artículo referente a la Comisión de Asuntos Indígenas en la Ley Orgánica Municipal, señalando sus funciones:

- i. Coadyuvar con las instancias y áreas competentes al impulso del desarrollo regional de las zonas indígenas, con el propósito de

8. Propuesta que analizaremos más adelante.

9. De aquí en adelante sólo nos referiremos como la Coordinación Interinstitucional.

10. Nación Purhépecha Zapatista es una escisión de la ONP.

11. Foros de autodiagnóstico. Resumen de propuestas para la integración del Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán.

- fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, buscando las acciones coordinadas entre los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal, y con la participación de las comunidades, buscar sus justas y equitativas medidas para mejorar las condiciones de vida de las mismas;
- II. Vigilar que las diferentes instancias de gobierno garanticen e incrementen los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior, buscando un sistema de becas para estudiantes indígenas en todos los niveles;
 - III. Buscar las medidas de apoyo a la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para las madres en lactancia y población infantil;
 - IV. Participar en la organización de la creación de los mecanismos para mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de los espacios para la convivencia y recreación;
 - V. Promover la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria;
 - VI. Impulsar los mecanismos adecuados para extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación;
 - VII. Participar en la organización de las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, así como la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, procurando asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización;
 - VIII. Buscar mecanismos de consulta a los pueblos indígenas, para que sean tomados en cuenta en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, y en su caso incorporar las recomendaciones y propuestas que ellos realicen;

- IX. Establecer políticas para mejorar las condiciones de salud de las mujeres, apoyar los programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de las familias migrantes y velar por el respeto a los derechos humanos y promover la difusión de sus culturas; y,
- X. Las demás que le señale el Ayuntamiento, esta Ley u otras disposiciones aplicables.¹²

En principio no se establece ningún mecanismo jurídico que obligue a los municipios a formar la Comisión y, por tanto, tampoco una instancia que vigile el cumplimiento de tales facultades que de por sí son bastante limitadas en la participación y representación indígena en los asuntos que tienen que ver con su permanencia como colectividades culturales. Por otra parte, en aquellos municipios que se ha logrado crear la Comisión, ésta se ha convertido en un espacio de disputa entre el municipio y las comunidades, lo que ha impedido el ejercicio de tales derechos.¹³

Otra de las tareas prioritarias de la Coordinación Inter-institucional fue la creación del Consejo Consultivo de Autoridades Indígenas,¹⁴ conformado por 66 autoridades (propietarios y suplentes) civiles y agrarias de los cuatro pueblos;¹⁵ en su calidad de representantes de diez microrregiones, integradas cada una por tres o cuatro municipios. Según el decreto que dio origen al Consejo Consultivo, éste tiene la función de coadyuvar en el diseño, planeación, programación y definición de políticas públicas en materia indígena, así como la facultad de realizar y presentar Iniciativas de Ley al Congreso en esa materia.¹⁶ Sin embargo,

12. Artículo 47 bis, Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.

13. Véase, Ventura Carmen (2007), "La lucha de una comunidad purhépecha por un espacio de gobierno propio. Municipio libre o municipio indígena", en Martínez Barragán, Hirineo, Luis Ramírez et al., *Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas*. UdeG, Jalisco, pp. 341-375.

14. De aquí en adelante nos referiremos como Consejo Consultivo.

15. El Consejo fue instalado formalmente por el gobernador Lázaro Cárdenas el 26 de mayo del 2003, *Periódico Sociedad*, 27 de mayo del 2003, p. 11.

16. Fracciones I y V del artículo 10, *Periódico Oficial*, lunes 9 de septiembre de 2002.

hasta el momento, el Consejo Consultivo no ha ejercido esas funciones, ni siquiera la que se refiere a las políticas públicas, situación que cuestiona seriamente su carácter de ser realmente un órgano de decisión y de participación de los pueblos indígenas en el estado. En los hechos, es un espacio en el que se señalan problemáticas y se hacen sugerencias, pero que no logran tener trascendencia en las políticas públicas.

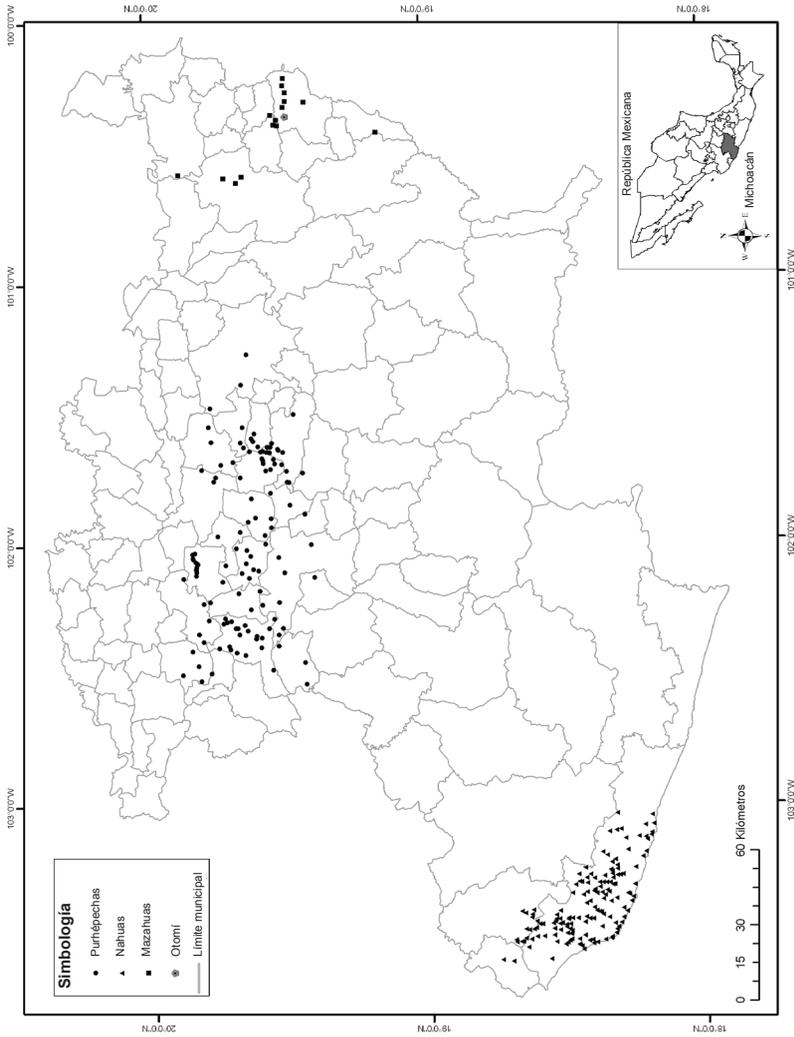
A continuación presentamos algunos datos sobre la población indígena en el estado, a modo de tener una idea general de su condición socioeconómica. Michoacán cuenta con una población de 121,849 hablantes de lengua indígena mayores de cinco años, lo cual representa 3.0% de la población total, de los cuales 109,361 hablan purhépecha, 4,706 náhuatl, 732 ñahñús y 4,338 mazahua;¹⁷ quienes se encuentran distribuidos principalmente en 28 municipios. La población mayor de 15 años es de 153,823 habitantes, 30% son analfabetas, 29.5% tienen la primaria incompleta, 85.4% no son derechohabientes, 30% trabajan en el sector primario, 19.1% no recibe ingresos por su trabajo, 30.3% recibe de 1 a 2 salarios mínimos, 57% tiene una vivienda con piso de tierra, 34.2% no tiene agua entubada y, 78.4% no cuenta con drenaje.¹⁸

17. Datos del XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 2000. Aunque según datos del INI (Serrato Carreto et al. (coords.) (2002). *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México. Estimaciones de la población indígena a partir de la base de datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, INEGI, INI, UNDP y Conapo, México) existe una población indígena de 199,245 habitantes mayores de cinco años.

18. INI. Serrato Carreto et al. (coords.) (2002), *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México. Estimaciones de la población indígena a partir de la base de datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, INEGI, INI, UNDP y Conapo, México.



Mapa 1
Localidades con población indígena en Michoacán



Fuente: INEGI: Mapa elaborado con base en el marco geostatístico municipal y Censo de población 2000.
Elaboración: Carmen Ventura Patiño. Ejecución: Marco Antonio Hernández.

2. El proceso de la reforma indígena

Con el objetivo de empezar a delinear el proceso tendiente a elaborar una reforma indígena, en agosto de 2003, el gobierno del estado a través de un funcionario de la Secretaría de Planeación y Desarrollo (Seplade), inició una serie de reuniones a las que acudieron funcionarios de distintas dependencias, el titular de la Coordinación Interinstitucional, el presidente de la Comisión de Cultura indígena del Congreso del Estado, el diputado perredista Elesban Aparicio y algunas personas interesadas en el tema. A invitación del diputado, un equipo de investigadores de El Colegio de Michoacán empezó a asistir y a participar en los trabajos.¹⁹ A este grupo de trabajo se le denominó más tarde Comisión para la Reforma Indígena en Michoacán. Desde un inicio el equipo de académicos propuso que se incluyera a representantes de las organizaciones indígenas en los trabajos de la Comisión, pero la respuesta de los representantes del gobierno del estado fue que su participación sería en los espacios de debate. Este punto y otros que se presentaron durante el proceso, se constituyeron más tarde en argumentos de reclamo por parte de algunas organizaciones indígenas al gobierno del estado.

El acuerdo inicial de la Comisión fue diseñar un proceso que concluyera con la elaboración de una propuesta de reforma indígena integral, es decir, que comprendiera un conjunto de reformas en materia educativa, judicial, electoral, municipal, entre otras, además de reformas a las leyes secundarias y a la normatividad de las instituciones; como resultado de un amplio debate y de una profunda consulta a las comunidades.

Con esta finalidad, durante noviembre de 2003 y marzo de 2004, se efectuaron mesas de trabajo que abordaron dis-

19. Aunque nunca hubo una invitación formal por parte del gobierno del estado.

tintas temáticas: 1. Marco constitucional y reforma jurídica; 2. Educación y cultura; 3. Administración de justicia; 4. Salud; 5. Tierra, territorio y recursos naturales; 6. Desarrollo regional; 7. Política y derechos comunitarios y, dos más que no estaban programadas pero que se desarrollaron más adelante: 8. Problemática de las Mujeres indígenas, y 9. Universidad indígena.

En algunos lugares, como en La Cañada de los Once Pueblos, se solicitó adicionalmente a las mesas de trabajo la realización de talleres comunales en los que se les explicara el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los Acuerdos de San Andrés y la propuesta de la Cocopa; lo que evidenció la carencia de un necesario proceso de información que debió realizarse previamente. A pesar de ello, las mesas de trabajo fueron más o menos concurridas, algunas más que otras, pero en general podemos decir que hubo una participación importante de miembros de comunidades y de organizaciones, quienes reiteraron sus viejas demandas locales pero también presentaron propuestas específicas.

Por su parte, el gobernador se comprometió públicamente a que los documentos presentados en estas mesas serían materia prima para la elaboración de una propuesta de reforma indígena integral. Pero a escaso mes y medio de que concluyeran los trabajos, el representante de Seplade convocó a la Comisión para señalar que no había tiempo para sistematizar la información, debido al cercano proceso electoral para renovar el Congreso local y las presidencias municipales a realizarse a principios de noviembre de 2004, por lo que habría que centrarse en la redacción de una propuesta únicamente de reforma constitucional; dejando para otra legislatura las leyes secundarias, incluida la ley en materia indígena y las normas a las instituciones.

En los trabajos de la Comisión se presentaron tres propuestas, una por parte de uno de los asesores del gobierno,

otra por el secretario técnico de la Comisión y la otra por un equipo de investigadores. La propuesta del asesor era casi una copia fiel de la reforma de San Luis Potosí (SLP), mientras que la otra propuesta trató de ser un híbrido de la reforma federal, retomando algunos puntos de la de SLP y otros puntos de la propuesta del equipo de investigadores.

Hasta esta etapa no se involucró al Consejo Consultivo, sólo se “informó” en una de sus reuniones²⁰ que se habían iniciado los trabajos para elaborar una Iniciativa de reforma en materia indígena, sin dar el espacio para preguntas o comentarios y sin involucrarlo de manera activa en el proceso.

En un par de meses los asesores del gobierno del estado y el secretario técnico definieron la redacción final de la propuesta, sobre la cual se delinearon temáticas generales que sirvieron de guía para la realización de un proceso de consulta muy cuestionado.²¹ La consulta comprendió poco más de un mes, tiempo en el que se efectuaron diez foros microrregionales y cuatro foros regionales. Estos eventos no contaron con la misma asistencia que las mesas de trabajo, lo que obligó a que algunos fueran reprogramados. La organización así como el desarrollo de los trabajos estuvo a cargo de la Coordinación Interinstitucional, que se apoyó en la estructura organizativa del Consejo Consultivo.

La dinámica consistía en leer un folleto que contenía lineamientos generales como, por ejemplo, el de la representación indígena ante el ayuntamiento, se preguntaba si se estaba o no de acuerdo y se trataba de promover la participación sobre ese punto. Al final de cada foro los funcionarios debían levantar un acta con las firmas de los asistentes. De nueva cuenta en La Cañada de los Once pueblos los

20. Realizada el 8 de mayo de 2004.

21. Cabe aclarar que desde la organización de los Foros de Consulta el equipo del Colmich ya no participó en los trabajos de la Comisión.

indígenas se negaron a firmar el acta y criticaron, además, la labor de la Coordinación Interinstitucional.

No obstante, al foro regional realizado en Paracho acudieron un buen número de comunidades de la región purhépecha, dirigentes de la ONP, el representante de Seplade y el titular de la Coordinación Interinstitucional y asesores del gobierno del estado. Los asistentes cuestionaron el proceso y la orientación de la propuesta, por su parte, el representante de Seplade con un discurso bien argumentado generó cierto clima a favor. Sin embargo, más adelante, solicitaron al titular de la Coordinación Interinstitucional que presentara la versión completa de la propuesta de reforma, petición que no tuvo más remedio que aceptar, comprometiéndose a entregarla a las dos semanas siguientes en una reunión a la que nunca acudió.

Un mes después se llevó a cabo la asamblea del Congreso Nacional Indígena (CNI) de la región Centro Pacífico en la comunidad de Ocumicho, organización de la que son miembros la ONP, la Nación Purhépecha Zapatista (ONPZ)²² y la Unión de Comuneros Emiliano Zapata (UCEZ). Respecto al proceso de la reforma indígena en Michoacán, acordaron en su sesión plenaria: 1. Cuestionar el proceso de consulta; 2. Rechazar la reforma; y 3. Exigir el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés. Lo cual anunció, de alguna manera, la posición que asumirían estas organizaciones en caso de que la propuesta fuera aprobada.

3. Comentarios a las propuestas

Sobre las propuestas, creemos necesario subrayar algunos elementos que debieran ser materia de mayor reflexión y análisis. Es con esta orientación que hacemos las siguientes observaciones y preguntas.

22. Organización Nación Purhépecha Zapatista es una escisión de la ONP.

3.1. Ley de Derechos de los Pueblos Originarios del Estado de Michoacán de Ocampo

Sobre el documento de la ONP²³ sólo mencionaremos algunas consideraciones y puntos que nos parecen más relevantes. En principio, la propuesta se centra en la formulación de una ley en materia indígena y no en un conjunto de leyes que permitan una coherencia en distintos ámbitos, electoral, judicial, municipal, entre otras. En su definición de pueblos originarios, y por tanto de quienes serían los sujetos de derecho de dicha ley, sólo se contempla a los nahuas, mazahuas, ñahñús y purhépechas, dejando de lado a indígenas pertenecientes a otros pueblos con presencia en el estado; por ejemplo, a los mixtecos en la costa, zapotecas, amuzgos y otros que se encuentran asentados en el territorio estatal.²⁴

Por otro lado, una de sus propuestas centrales es la creación de un Consejo de Pueblos Originarios de Michoacán (CPOM) como máximo órgano de decisión y deliberación de los cuatro pueblos en el estado, con personalidad jurídica, patrimonio y recursos económicos propios asignados por la federación, estado y municipio. De cierta manera, con la creación del Consejo Consultivo, el gobierno de Michoacán buscó dar respuesta a la necesidad de constituir una instancia de representación indígena, aunque con un carácter muy distinto al que propone la ONP, sus funciones están mucho más acotadas y se mantiene la tutela del Estado.

En su artículo 8º se señala que los derechos establecidos en dicha ley serán ejercidos directamente por los indígenas a través de sus representantes en el CPOM, ante las autoridades federales, estatales y municipales; “ninguna otra

23. Propuesta de Ley de Derechos de los Pueblos Originarios de Michoacán, *Relaciones 90*, primavera 2002, vol. XXIII, El Colegio de Michoacán, Zamora, Michoacán, pp.185-199.

24. Según el Censo del 2000, en Michoacán hay 723 hablantes de mixteco, 369 de zapoteco, 308 de amuzgo, 123 de tlapaneco y 104 de totonaca, entre otros (*XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, INEGI).

autoridad o instancia podrá representarlos bajo ninguna circunstancia”. El CPOM también tendrá la facultad de conocer y resolver en calidad de sentencia y como cosa juzgada los conflictos agrarios existentes entre las comunidades.

En la propuesta también se define a las “autoridades comunales” como personas morales que hacen operar los sistemas normativos, punto en el que no hay más especificación y el cual es importante que se desarrolle con más claridad, pues no se sabe si se refiere a las autoridades agrarias o tradicionales, en las que pueden estar incluidas cabildos, consejo de ancianos, jueces u otros integrantes del sistema de cargos. De igual modo, cabe definir el papel de las autoridades tradicionales, puesto que no aparecen dentro de la estructura de gobierno del CPOM. De ahí que no sobre preguntar: ¿cuál será su ámbito de competencia y su jurisdicción? ¿Cómo se piensa reconocer, respetar e integrar a las instituciones político-religiosas existentes en las comunidades, al igual que sus formas de organización política?

En lo que se refiere al ejercicio de la autonomía, ésta incluye el nivel local, municipal y regional en los ámbitos social, político, jurídico, económico, territorial y cultural. Comprende la asociación comunal más allá del ámbito municipal, así como la asociación de municipios (circunvecinos) para el desarrollo de programas sustentables en beneficio de los pueblos originarios. Aspecto que representa una alternativa legal y un mecanismo que pudiera propiciar la reconstitución como pueblos.

Se propone una remunicipalización y una redistribución electoral que conserve y proteja la organización político-territorial indígena y garantice su representación en las diputaciones de mayoría relativa. También, como parte de estos derechos políticos se plantea que deberá garantizarse una representación hasta de 15% de las diputaciones por la vía de la representación proporcional, quienes serán

propuestos no por partidos sino por el CPOM, previo consentimiento de las comunidades originarias y con acuerdos de asambleas comunales.

Sobre este planteamiento, cabe mencionar que estamos de acuerdo con la intención de garantizar una presencia indígena en el Congreso local, pero para lograrla puede pensarse en vías alternativas o bien complementarias, que hay que evaluar. Habría, por ejemplo, que repensar la propuesta de redistribución y el papel previsto para el CPOM, que por lo expuesto tendría un papel muy parecido al de un partido con un virtual monopolio sobre la representación indígena, lo cual merece mayor debate, precisamente porque éste constituye uno de los aspectos que han sido motivo de fuertes críticas respecto a los partidos al interior de las comunidades. En ese sentido, una alternativa para las elecciones locales podría ser las candidaturas independientes o quizá partidos municipales, como instrumentos que contribuyan a construir una democracia local y a romper con los monopolios de la representación y participación política. En todo caso, podrían dejarse abiertas las alternativas jurídicamente, para que sean los miembros de las comunidades quienes decidan la mejor opción (Assies, Ramírez y Ventura, 2003).

En materia judicial se propone la creación de un Tribunal de los Pueblos Originarios y la organización de un Congreso sobre Derechos y Justicia a fin de deliberar sobre el contenido y alcance de la justicia indígena, que comprendería derechos y garantías “sociales” de los individuos, comunidades y pueblos originarios, así como la tipificación de delitos y las sanciones correspondientes. Lo cual resulta un tanto delicado, en el sentido de que se pretende no sólo codificar el derecho consuetudinario sino también constituir un solo derecho, desconociendo, por un lado, la diversidad de las normas, procedimientos y prácticas existentes en las comunidades y por otro, a la constante reelaboración a las que

están sujetas con el tiempo (Guardino, 1999: 4). Lo anterior no exime de la necesidad de reflexionar sobre algunas prácticas con relación al respeto de las garantías individuales y derechos humanos, en particular de las mujeres, niños y ancianos, situación que no es exclusiva de los pueblos indígenas sino de la sociedad mexicana en general.

En lo que se refiere a la educación se propone que el gobierno del estado, en coordinación con el CPOM, proporcione una educación bilingüe e intercultural, incluyendo desde el nivel básico hasta el superior. De igual manera, deberán elaborarse y ejecutarse los planes y programas educativos.

Por otro lado, se establecen como derechos sociales: mantener la identidad tradicional, la propiedad de sus patrimonios culturales e intelectuales, practicar sus ceremonias religiosas y establecer sus propios medios de comunicación, entre otros.

Sobre los recursos naturales se reconoce el derecho al acceso pleno, a la explotación y cuidado de sus territorios; agregando que no se podrá otorgar concesión a particulares o sociedades mercantiles sin la aprobación del CPOM. Al respecto, nos preguntamos por qué, si, por ejemplo, en los derechos políticos van más allá del orden político-administrativo existente, en lo que se refiere a los derechos territoriales no proponen que sean los miembros de las comunidades los que tengan la facultad y la asignación de recursos económicos necesarios para el aprovechamiento de sus propios bienes naturales destinados a su beneficio, en lugar de dar entrada a las concesiones a terceros.

Así también, todos los programas u obras sociales que funcionarios, partidos, asociaciones o “sectas religiosas”²⁵ quieran realizar en territorio de los pueblos originarios deberán ser aprobadas por el CPOM. De la misma manera,

25. La expresión es textual de la propuesta de legislación indígena de la ONP.

éste tendría el control de los recursos federales y estatales asignados en materia indígena. Sobre ello cabe advertir que esta instancia bien puede construir una relación centralista y correr el riesgo de reproducir la subordinación económica y política en la que han vivido las comunidades indígenas. De manera que, se hace necesario repensar el modelo para que la toma de decisiones incluya mecanismos menos centralizados y más democráticos, abiertos o participativos.

En general, sobre la concepción del CPOM surge otra interrogante: ¿se necesita un consejo especializado en asuntos indígenas que concentre/desdoble todas las políticas sectoriales referidas a indígenas o más bien una presencia/participación indígena “transversal” en todos los órganos de política sectorial del estado? Igual de importante es plantear el punto de cómo lograr una coherencia o articulación entre políticas sectoriales para obtener una eficacia global, tanto en lo que se refiere a los indígenas como a la población en general. Esta cuestión es materia de debate para los movimientos indígenas en América Latina. Según algunos movimientos la creación de consejos (u otras entidades de este tipo como “Ministerios de Asuntos Indígenas”) constituye una forma de neo-indigenismo, por tanto lo que importa es cambiar integralmente el “modelo de desarrollo” vigente, para incluir valores e intereses indígenas (Assies, Ramírez y Ventura, 2003).

3.2. Las propuestas en la Comisión: “el mínimo de reformas, el máximo de atribuciones”

A recomendación del responsable de la Comisión, la propuesta de reforma constitucional debía elaborarse tomando en cuenta las siguientes premisas: 1. Hacer el mínimo de reformas y buscar el máximo de atribuciones; 2. Que tenga viabilidad de ser consensuada entre las distintas fracciones parlamentarias; 3. Que responda a las demandas y particularidades de los pueblos indígenas en el estado; 4. Que recoja

el espíritu del Convenio 169 de la OIT, de los acuerdos de San Andrés y de la Cocopa; y 5. Que sea más avanzada que la de Oaxaca. Como vemos, premisas difíciles de cumplir ante el acotado marco jurídico federal.

La propuesta del asesor fue prácticamente una copia de la entonces recién aprobada reforma constitucional de San Luis Potosí,²⁶ bajo el argumento de que era la más avanzada y que, además, constituía una prueba de que jurídicamente era posible dada su aprobación por el Congreso de ese estado.

Su propuesta se centra únicamente en el artículo 3º de la constitución de Michoacán, siguiendo el modelo de la reforma federal, sin que exista coherencia con el resto del cuerpo de la constitución, es decir, de las reformas necesarias en otras materias que garanticen el ejercicio de tales derechos. Este artículo se encuentra en un apartado declarativo titulado: “De las garantías individuales y sociales”, con lo cual se presenta la confusión de si los derechos colectivos están siendo concebidos como derechos sociales; de ser así, se estaría diluyendo la posibilidad del reconocimiento pleno de los derechos colectivos de los indígenas.

Sobre lo anterior no está por demás aclarar que los derechos sociales y colectivos no son la misma cosa, los primeros se refieren a los derechos que tenemos todos los miembros de una sociedad, a los mínimos necesarios para el bienestar y para una vida digna, mientras que los segundos aluden al derecho que tienen los miembros de grupos diferentes a tener derechos diferentes que garanticen su supervivencia no sólo cultural, sino también económica, social y política (Kymlicka, 1996). Como bien lo señala López Bárcenas:

Otra observación que hay que formular a esta norma constitucional (de Oaxaca) es que identifica los derechos de los pueblos indígenas como

26. *Periódico Oficial* de San Luis Potosí, 11 de julio de 2003.

sociales y no colectivos, siendo que son cosas distintas. Y aunque en la ley reglamentaria se explica que los derechos sociales son colectivos, no se aclara que se entiende por éstos, en un círculo vicioso donde lo colectivo es social y lo social es colectivo (López, 2002: 159).

Por su parte, la obra clásica de Thomas Marshall (1950) define los derechos sociales como los derechos a la educación y los servicios sociales que aseguran una vida digna y un cierto grado de bienestar. Los derechos sociales, por lo tanto, son derechos individuales que debieran dar contenido a los Estados de bienestar.

El único asunto que no se copió de la de reforma de SLP fue el que dice a la letra: “El Estado reconoce los derechos de los pueblos indígenas y sus comunidades a la libre determinación bajo el principio de subsidiariedad y complementariedad en correspondencia con el marco del orden jurídico vigente”.²⁷

Una de las cuestiones que merecen resaltarse de la propuesta es que va más allá de lo establecido en la reforma federal, en cuanto al reconocimiento de las comunidades como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonios propios, lo cual no ha sido, hasta el momento, materia de controversia constitucional. Sería interesante conocer cómo se traduce en la práctica el ejercicio de tal derecho. En otros aspectos se apega de manera literal a lo establecido por la reforma federal, como la asociación comunal sólo en el ámbito municipal; la regulación de los recursos naturales por parte del Estado; el acceso a la justicia, entre otros.

Algunas de las observaciones que pudiéramos mencionar en términos muy generales son las que se refieren a la estructura interna de las comunidades que se definen de manera homogénea como: “asamblea general, diversos

27. Artículo 9º, fracción V de la Iniciativa de Reforma Constitucional de San Luis Potosí, *Periódico Oficial*, 11 de julio de 2003.

cargos y jerarquías”, cuando pudiera formularse en términos más abiertos, es decir, bastaría con reconocer las diferentes formas de organización social que existen en las comunidades indígenas.

Otro punto es el que otorga como un derecho la designación de un representante ante el ayuntamiento, igual que en la reforma federal, lo cual es significativo puesto que puede constituir un mecanismo que garantice que el sentir e interés de la comunidad sean escuchados en el ayuntamiento. Sin embargo, nos parece que debiera ir más allá, es decir, si a ese representante se le da voz y voto, entonces sí se garantizaría una participación más efectiva; de otro modo, queda a criterio del ayuntamiento.²⁸ Uno más es el relativo a la definición de planes y programas de desarrollo, designación de presupuestos, administración y ejecución, asunto que no es muy claro, porque en un apartado incluye la participación de las comunidades en estos ámbitos y en otros las limita sólo a “consulta”.

Por su parte, la propuesta del secretario técnico de la Comisión pretendió crear puntos de conciliación entre la propuesta anterior, la del equipo de investigadores y la reforma federal, sobre la base de la constitución de Michoacán. Recogió la idea de que es necesario proponer reformas a una serie de artículos comprendidos en varios títulos y capítulos de la constitución. Sólo mencionaremos, de manera muy rápida, algunas consideraciones generales que den idea de esta búsqueda de crear puentes entre las propuestas, para centrarnos más adelante en el análisis de la versión final de la propuesta. En primer lugar, sólo

28. Durante las mesas de trabajo en Michoacán, un indígena compartió su experiencia ocurrida en el municipio de Uruapan, donde una vez que la presidenta municipal accedió, después de presionarla, a respetar el derecho establecido en la Constitución federal de nombrar a un representante ante el ayuntamiento, ella lo mandó a barrer (Artículo 2º, fracción VII, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

reconoce la existencia de los pueblos indígenas nahua, mazahua, purhépecha y ñahñú. Recupera la definición de comunidad establecida en la reforma federal. Retoma el reconocimiento de la comunidad con personalidad jurídica de derecho público de la legislación de SLP, la facultad de voz y voto de los representantes ante los ayuntamientos, de la propuesta del equipo de investigadores, y la reconfiguración municipal y distrital, de la propuesta de la ONP y del equipo de investigadores.

3.2.1. Propuesta del equipo de investigadores

Algunos de los puntos básicos de esta propuesta se centran sobre cuáles son las reformas necesarias en materia indígena y en qué nivel legislativo deben hacerse: constitución, legislación primaria y/o secundaria. Es decir, sin necesidad de reglamentar todo en el plano constitucional, sí hace falta asegurar —para no tener un marco jurídico contradictorio— que aquello que se establezca en la legislación secundaria no se oponga con lo establecido en la primaria y en el marco constitucional. Otra cuestión fundamental en el debate es establecer si lo que se necesita es *una ley indígena* que comprenda como una “lista de derechos indígenas”, o más bien una serie de *reformas de la legislación existente* de manera “transversal”. En nuestra opinión, es importante que en Michoacán no se trate de hacer una reforma profunda a partir de una sola nueva ley, sino modificando también el resto del marco legal en un vasto conjunto de leyes, como la legislación municipal, la electoral, la del poder judicial, la de la planeación y desarrollo, la de salud, entre otras. Además de que los derechos indígenas establecidos en la parte dogmática deben plasmarse y concretarse de alguna manera en la parte orgánica a fin de que sean realmente operativos (Assies, Ramírez y Ventura, 2004).

En la propuesta se consideró el contenido del Convenio 169 de la OIT, que es ley suprema en nuestro país, se trató

de recuperar lo establecido por los Acuerdos de San Andrés, pero principalmente se buscó retomar las propuestas indígenas presentadas en las mesas de trabajo. Al mismo tiempo, se pretendió desde una perspectiva no complementaria sino constituyente de un mismo proceso el reconocimiento del derecho a la diferencia de los pueblos indígenas y el reconocimiento del derecho a la igualdad, es decir, el derecho a la redistribución (Fraser, 1997; Rosaldo, 2000; Bauman, 2003: 93; Díaz Polanco, 2004: 34). En ese sentido, la propuesta contiene una orientación social, esto es, la creación de un estado social de derecho.

Se propuso una reestructuración de manera integral a la constitución de Michoacán. La integración de un “Título preliminar” o un “Preámbulo declarativo” de disposiciones generales para: I. Declarar el estado de Michoacán un estado social de derecho, y II. Reconocer la composición pluriétnica y multicultural de la población de forma general. La división de un capítulo en dos: uno de las garantías individuales y sociales, y otro específico del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación.

Se reconoce la composición pluriétnica y multicultural de los cuatro pueblos originarios, además de la presencia de indígenas pertenecientes a otros pueblos que residan temporal o permanentemente dentro del territorio del estado.

Se otorga a las comunidades indígenas personalidad jurídica de derecho público y se les reconocen derechos políticos, sociales, económicos, culturales, jurisdiccionales y territoriales específicos. Se garantiza su derecho a la libre determinación y, en consecuencia, al ejercicio de su autonomía para:

- Proponer la creación de municipios.
- Utilizar tierras no exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las cuales tradicionalmente han tenido acceso

para la realización de sus ceremonias y rituales, como parte de su derecho a la territorialidad;²⁹

- Otorgar su consentimiento y manifestar su conformidad con la indemnización material y económica, en caso de expropiación o desplazamiento;
- Ser consultados por el estado en caso de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus territorios. Así como a participar de los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades;³⁰
- Participar en la elaboración de los planes estatal y municipal sobre el desarrollo integral. En el ámbito de sus respectivas competencias, el estado y los ayuntamientos establecerán equitativamente las partidas específicas en los presupuestos de egresos que se requieran para cumplir los planes de desarrollo integral para las comunidades y municipios indígenas, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en su elaboración, ejercicio y vigilancia.

Se reconocen las formas propias de gobierno de los pueblos, municipios y comunidades indígenas y se garantiza su representación en los ayuntamientos y el poder legislativo estatal. Los municipios y las comunidades indígenas determinarán las formas y mecanismos de elección de sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno, sin la intervención de los partidos políticos. Además, los gobiernos municipales y comunales electos bajo normas de derecho consuetudinario no tendrán filiación partidista.

29. Derecho establecido en el artículo 14 del Convenio 169 de la OIT.

30. Artículo 15, punto 2 del Convenio 169 de la OIT. Se elimina el "derecho" (la obligación) de conservar el hábitat.

Se propone una redistribución electoral atendiendo criterios territoriales, demográficos y culturales, a fin de garantizar una representación política indígena equitativa ante el poder legislativo local y federal. Se otorga el derecho de contar con cuatro diputados representantes de los pueblos indígenas, quienes serán electos conforme a las formas y mecanismos de elección que determinen.

En materia judicial, el reconocimiento de las autoridades comunales como parte del poder judicial del estado; quienes deberán proceder de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas, respetando los derechos humanos y la dignidad de la persona, en una relación de coordinación entre la jurisdicción indígena y la estatal. La designación por parte del Supremo Tribunal de Justicia de una Sala de Conjueces, con especialistas en derecho indígena nombrados por un colegio electoral. En todos los casos en que el Supremo Tribunal de Justicia deba resolver un conflicto en que sean parte los indígenas o sus colectividades, de cualquier grado, deberá incorporar dos de los conjueces al Pleno que vaya a resolverlo.

Se agrega a las facultades del Congreso la aprobación de la creación de municipios indígenas, reduciendo los requisitos establecidos. Se propone que los municipios indígenas puedan³¹ elegir y diseñar su forma de gobierno de manera autónoma. Se consagra a los gobiernos de las comunidades indígenas o municipios indígenas personalidad jurídica para todos los efectos legales. Se otorga el derecho en los municipios con población indígena a elegir en términos proporcionales representantes, con voz y voto, ante los ayuntamientos. Al mismo tiempo, se reconoce que los municipios y comunidades podrán coordinarse y asociarse entre sí o con los de otras entidades federativas.

Respecto a los indígenas que viven en las ciudades se propone que las autoridades municipales, en coordinación

31. Mediante plebiscito.

con los distintos órdenes de gobierno, garanticen el pleno acceso de los indígenas a los servicios sociales, educativos y de salud culturalmente adecuados, diseñados y operados con la participación de los interesados.

En materia educativa se reconoce que ésta debe ser intercultural en todos los niveles y fomentar la conciencia de la composición multicultural y pluriétnica de la población mexicana y la convivencia y solidaridad intercultural. Además, deberá ser bilingüe en las regiones con presencia de pueblos o comunidades indígenas.

Así también se propone conformar una Junta de Conciliación Agraria con funciones exclusivamente conciliatorias para los conflictos agrarios. Con la idea de se obligue al gobierno estatal a destinar un fondo que pueda servir para el pago de indemnizaciones, a modo de resarcir un poco el sentimiento de pérdida, contribuyendo a la composición amigable y a los no resentimientos.³²

Por último, otro de los puntos que nos parece importante mencionar es el que reconoce el derecho de las comunidades y pueblos indígenas a la consulta efectiva, conforme lo establece el Convenio 169 de la OIT.

Cabe aclarar que no hemos incluido todas las propuestas, sólo hemos mencionado las que nos parecen pueden contribuir al debate.

3.2.2. *Versión final de la propuesta de la Comisión*

Finalmente se redactó una propuesta que incluye una serie de artículos, tanto en la parte declarativa como en la operativa de la constitución. Evidentemente, no se recogió la propuesta de reestructurar toda la constitución, ni de

32. En términos generales, los conflictos agrarios en Michoacán involucran a 17 municipios, 62 comunidades, 246 mil hectáreas, lo que comprende más o menos 48% del total de la superficie comunal en el estado. De los 22 focos rojos reconocidos oficialmente en el país, 4 se ubican en el estado de Michoacán, sólo uno de ellos comprende toda la meseta purhépecha (Síntesis de información/noticias INI, 15 de octubre de 2002) y datos propios.

declarar el estado de Michoacán como un estado social de derecho. Los cambios se centraron fundamentalmente en el artículo tercero.

No se reconoce la existencia de indígenas pertenecientes a otros pueblos indígenas, sólo a los cuatro pueblos originarios. Se otorga a las comunidades indígenas personalidad jurídica de derecho público y se les reconoce derechos políticos, sociales, económicos, culturales, territoriales y jurisdiccionales específicos; se garantiza su derecho a la libre determinación y, en consecuencia, al ejercicio de su autonomía, entre otros aspectos establecidos por la reforma federal, para:

- Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, respetando 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.
- Elegir a los ayuntamientos, en los municipios indígenas, conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, y decidir la estructura municipal que más se apegue a su cultura y a su organización social y política.
- Elegir, en los municipios en donde haya población indígena, representantes con voz y voto ante los ayuntamientos.
- Acceder al uso, goce y disfrute de los territorios que habitan y ocupan, así como al control, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales que en ellos se encuentren, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de la Constitución federal, en cuyo caso deberán participar de los beneficios y recibir una indemnización para compensar los daños de orden

ambiental, económico, social o cultural que resulte de su explotación.

Se retoma casi de forma íntegra el apartado B del artículo 2º de la Constitución federal. Como bien lo ha observado Magdalena Gómez (2003) con referencia a la reforma federal de 2001, se ratifica la política indigenista con base en un listado de programas sociales que dan continuidad a esta orientación asistencialista por parte del Estado.

Respecto a la definición de presupuesto para el cumplimiento de tales acciones, el Congreso y los ayuntamientos serán quienes aprueben los presupuestos, dejando de lado la participación de las comunidades, a quienes se les constriñe su ejercicio y vigilancia.

Sobre el poder legislativo se recoge la propuesta de cuatro diputados representantes de los pueblos originarios, al igual que la redistribución electoral. Sobre la participación de los partidos políticos se resolvió con la redacción “sin la necesaria participación de los partidos políticos”, es decir, dejando abiertas las posibilidades.

En lo que se refiere a los municipios indígenas, se incluye como facultad del Congreso su aprobación y se reducen los requisitos para estos casos. En materia de jurisdicción indígena, ésta se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, dentro del marco del orden jurídico vigente y en los términos que determine la ley reglamentaria.

De la justicia se retoma lo que señala la reforma federal: asegurar a los indígenas el acceso efectivo a la protección jurídica que el Estado brinda a todos sus habitantes. En los juicios en que un indígena sea parte, las autoridades se asegurarán de que los procuradores de justicia y los jueces sean hablantes de la lengua nativa o, en su defecto, cuenten con un traductor bilingüe y se tomarán en consideración dentro del marco de la ley vigente, su condición, prácticas y

costumbres, durante el proceso y al dictar sentencia. Cuando los procesados sean indígenas, se les proporcionará asistencia con defensores de oficio hablantes de su lengua nativa, que ellos designen o acepten, quienes los patrocinarán en los asuntos civiles y administrativos que les soliciten.

Esta versión de la propuesta todavía fue discutida con el gobernador, hasta que finalmente el 14 de octubre de 2004 el presidente de la Comisión de Cultura Indígena en el Congreso la presentó como una Iniciativa del PRD.

4. El proceso en el Congreso y el desenlace

Intentaremos hacer una semblanza muy general de los momentos más importantes que contribuyan a dar cuenta del por qué la Iniciativa no fue aprobada. Una vez presentada como Iniciativa del PRD se sometió a consideración de la Comisión de Cultura Indígena, en donde también sufrió algunas modificaciones. Con ello inicio una dura y desgastante labor de cabildeo por parte del presidente de la Comisión de Cultura Indígena, la cual desde las reuniones en la Comisión para la Reforma mostró siempre su interés y compromiso, hasta el último momento.

Durante la labor de convencimiento y negociación, algunos de los puntos que causaron más controversia entre los legisladores fueron, a decir de uno de ellos: 1. La redistribución electoral y la representación indígena, sobre lo cual se argumentaba, “por qué hay que darles un espacio a los indígenas, que luchen igual que los demás”, 2. La creación de municipios indígenas, porque se considera que “generaría más burocracia y la distribución del presupuesto sería entre más municipios” y, 3. En materia de justicia, porque “no se puede dar autonomía judicial, toda autoridad judicial debe depender del Tribunal Superior de Justicia del Estado” (Entrevista a exdiputado del PT, 19 de abril de 2005).

Una vez logrado cierto consenso entre las fracciones parlamentarias,³³ el 4 de noviembre de 2004 se turnó la Iniciativa a las Comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y Cultura Indígena, para su estudio, análisis y dictamen. La Iniciativa comprende la reforma a varios artículos en la parte declarativa, orgánica y operativa de la legislación estatal. E incluyó, a diferencia de la anterior, el reconocimiento y protección de indígenas pertenecientes a otros pueblos indígenas con presencia en territorio del estado. Por otra parte, mantuvo muchos de los puntos de la versión anterior, salvo: los cuatro diputados representantes de los pueblos indígenas; la redistribución electoral; el proceso de elección “sin la necesaria participación de los partidos políticos”; el derecho de las comunidades a decidir la estructura de gobierno municipal y a elegir, de acuerdo a sus costumbres, al ayuntamiento. Mientras que los puntos que se preservaron fueron: la creación de municipios indígenas, pero con cambios importantes; el reconocimiento de la personalidad jurídica de derecho público de las comunidades; el derecho de elegir representantes ante los ayuntamientos con voz y voto y el de la asociación de las comunidades más allá del ámbito municipal; aunque no queda del todo claro, porque en el apartado de Antecedentes se menciona ese derecho y en la redacción del Decreto se acota al ámbito municipal.

Con este contenido se decidió presentar la Iniciativa al pleno del Congreso para su discusión el 16 de diciembre de 2004, con el acuerdo previo por parte de todas las fracciones parlamentarias de que sería aprobada. Sin embargo, un día antes miembros de la ONP acudieron al Congreso a manifestar su desacuerdo y a solicitar que se retirara del orden del día la discusión de la iniciativa hasta en tanto

33. La LXVIII Legislatura en Michoacán se conformó por 17 diputados del PRI, 17 del PRD, 5 del PAN y 1 del PT. Disponible en: www.congresomich.gob.mx/diputados/diputados.html.

no se les explicara el contenido y tuvieran posibilidad de incidir en los cambios. A lo cual accedieron representantes de las fracciones parlamentarias.

De todas maneras la ONP acudió el 16 de diciembre al Congreso e irrumpió en la sesión para cerciorarse de que efectivamente fuera retirado el punto del orden del día, lo cual fue aceptado por los representantes de los partidos, ambas partes acordaron realizar una reunión en la que se explicaría a detalle la Iniciativa. Mientras esto sucedía en el Congreso, en la Coordinación interinstitucional se reunió a los miembros del Consejo Consultivo a quienes se les solicitó que firmaran un documento en apoyo a la Iniciativa, en su calidad de representantes de los pueblos indígenas de Michoacán.

A la reunión programada con la ONP sólo acudieron los legisladores del PRD, a pesar de que fue un acuerdo con el PAN y PRI. La ONP centró su participación en descalificar la Iniciativa sin presentar propuestas específicas de redacción, además de dejar claro que no permitiría su aprobación bajo el argumento de que no se respetó lo expuesto en las mesas de trabajo y porque no responde a los Acuerdos de San Andrés y que frente a esta propuesta mejor valía quedarse como estaban: “De eso a nada, mejor nada”.

De esta forma la discusión de la Iniciativa se pasó a enero de 2005. Por su parte, las Organizaciones y Profesionistas Indígenas Purhépechas y la ONP, elaboraron un documento titulado “Veinte elementos de inconsistencia y de total desacuerdo” en el cual se manifiesta que el proceso fue fragmentado y que la propuesta no se dio a conocer a las comunidades. Se cuestiona el contenido de la Iniciativa señalando que la reforma es “cosmética”, que no tiene validez práctica, que es una copia de la reforma federal, que no se define el ámbito de autonomía y que se mantiene la tutela estatal.

Ante este panorama poco propicio para la aprobación, la Comisión Interinstitucional convocó, como un último intento, a una sesión del Consejo Consultivo en la que

se buscaría obtener apoyo a favor de la Iniciativa, con el fundamento de que ésa es una de sus facultades. En dicha reunión se expuso de manera muy general y rápida la Iniciativa, por lo que varios representantes manifestaron que no entendían y que requerían tiempo para llevarla a sus comunidades y analizarla, sólo un representante que a su vez es miembro de la ONP cuestionó el contenido; sin embargo, otros más señalaron que no había tiempo y que más valía aprovechar la oportunidad, por lo que el secretario técnico de la Coordinación Interinstitucional hábilmente lo sometió a votación, acordándose “por unanimidad respaldar la Iniciativa”.³⁴

Con este apoyo, de algún modo, se legitimó la propuesta y se decidió entonces volver a promover su discusión en el pleno del Congreso para el 11 de enero. No obstante, ese día de nueva cuenta asistieron miembros de la ONP acompañados ahora por integrantes de la NPZ, quienes irrumpieron en la sesión del Congreso para pronunciar en voz alta su desacuerdo y para pedir que no fuera materia de discusión. El punto se suspendió hasta en tanto se efectuará otra reunión con las organizaciones, la cual se realizó ese mismo día por la tarde, en la que finalmente las partes, organizaciones y representantes de las fracciones parlamentarias, acordaron ya no presentar en definitiva la Iniciativa, además, porque operativamente ya no era posible en virtud de que el periodo legislativo vencía el 15 de enero. Dejando tal encomienda para la siguiente legislatura.

5. Algunas consideraciones

De manera muy general, podemos decir que desde el diseño del proceso se fue anunciando el fracaso de la propuesta de reforma constitucional en materia indígena: 1.

34. *La Jornada de Michoacán*, 9 de enero de 2005.

Al no incorporar desde un inicio a representantes indígenas; 2. Al no realizar previamente talleres comunales de información sobre documentos de derecho internacional y nacional en materia indígena, así como referentes básicos como los Acuerdos de San Andrés y la propuesta Cocopa, entre otros; 3. Al no realizar un serio y profundo proceso de consulta con el tiempo suficiente para ello; 4. Al no hacer público el contenido completo de la Iniciativa que hubiera permitido su discusión, análisis y consenso. Aunado, entre otras cosas; 5. Al poco interés y compromiso que mostró el Ejecutivo local durante el proceso; 6. Así como a las posiciones etnocéntricas de diputados del PRI, PAN, PT y de algunos del PRD —y de sus respectivos asesores jurídicos, quienes se mostraron como férreos defensores del orden jurídico—, quienes no estuvieron dispuestos a aprobar una legislación que contemplará un avance sustancial en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el estado.

El caso de Michoacán ilustra muy bien lo que sostienen algunas autoras, en el sentido de que:

Los obstáculos principales para la transformación o redefinición del pacto social y el reconocimiento de la pluralidad del Estado, no son solamente las fuerzas políticas en concurrencia, sino la doxa misma que legitima el orden jurídico establecido. La aparente neutralidad del derecho es continuamente puesta en cuestión cuando las decisiones que se toman tienden a favorecer a determinados intereses bajo el manto de la legitimidad jurídica. Por esto mismo, la disputa legal es también una disputa política, lo que significa no sólo abogar por reformas legales que reconozcan la diferencia, sino que esto debe implicar una redefinición de la estructura misma del Estado para abrirse a reconocer la pluralidad jurídica en su médula y, por tanto, un nuevo pacto social, y no solamente abrir espacios de reconocimiento a un pluralismo jurídico de jurisdicciones indígenas y sistemas normativos acotados a los espacios locales (Hernández, Paz y Sierra, 2004: 17).

En todo este proceso es claro que el núcleo duro del reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas lo constituyen, sin duda, los derechos políticos y territoriales. El gobierno federal y las demás fuerzas políticas conservadoras están dispuestas a reconocer sólo derechos culturales y la puesta en práctica de políticas asistencialistas, pero a lo que no estarían dispuestos a ceder sería a una nueva geografía política que empodere a los pueblos indígenas y a perder el control de los territorios, a continuar beneficiándose del aprovechamiento de la enorme diversidad de los recursos naturales que, aunque mermados, existen en muchas de las comunidades indígenas.

A pesar de todas las limitaciones jurídicas, coincidimos con quienes consideran que las reformas legales han contribuido a abrir espacios que pueden permitir el fortalecimiento de procesos de reivindicación identitaria y delinear proyectos de autogestión impulsados por comunidades y organizaciones indígenas. Pero también es claro que la legalidad no puede ser vista como el único camino para la transformación; los otros caminos dependerán de la capacidad organizativa y de las agendas de las distintas organizaciones indígenas, así como de su vinculación con las comunidades.

En esa tesitura consideramos que es posible avanzar en el terreno legislativo en algunos puntos, a pesar de marco federal, como: la redistribución electoral y la remunicipalización, que contribuirían a sentar las bases de una reconfiguración política en el estado y en el congreso y, desde otras condiciones demandar otras reformas. Además, constituirían mecanismos claros que permitirían el ejercicio de ciertos derechos políticos, el de la representación y participación política, así como la posibilidad de construir un gobierno municipal más democrático y participativo.

Otra reforma sería en materia municipal, que prevea más facultades a los municipios para definir planes y pro-

gramas de desarrollo regional, pero también la ejecución, vigilancia y administración de los recursos, con la participación de las comunidades en todo el proceso; que no es lo mismo que afirmar: “se tomará en consideración la opinión de las comunidades en las decisiones del ayuntamiento”. Así también, nombrar representantes con voz y voto ante los ayuntamientos en municipios con población indígena, lo que no se contrapone a la creación de una Comisión de Asuntos Indígenas.

De igual forma, algunos aspectos son jurídicamente viables en virtud de que han sido aprobados en otros estados y no han sido materia de controversia constitucional. Por ejemplo, la creación de una instancia estatal encargada de promover la conciliación y concertación entre las comunidades indígenas para la solución definitiva de los conflictos de límites.³⁵ La elección de los ayuntamientos por usos y costumbres, sin la necesaria participación de los partidos políticos.³⁶ El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público.³⁷ La asociación de pueblos y comunidades indígenas entre sí, en el ámbito intra e intermunicipal.³⁸ O bien, aunque no de manera explícita, el reconocimiento de facultades administrativas y políticas de la comunidad, esto es como otro ámbito de gobierno, como lo hizo la legislatura de Tlaxcala.³⁹

Desde luego, no hay que dejar de pugnar por una reforma de la reforma federal que comprenda al mismo tiempo tanto el conjunto de derechos de los pueblos indígenas de

35. Artículo 19, Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

36. Artículo 109, Código de Instituciones Políticas y procedimientos electorales de Oaxaca.

37. Artículo 16, Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

38. Artículo 113 fracción V, Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

39. Artículo 87, Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Véase: Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala.

nuestro país, es decir, el reconocimiento constitucional del derecho a la diferencia, así como, e igual de importante, el reconocimiento del derecho a la redistribución para toda la sociedad en general. ☞

Fecha de recepción: 10 de diciembre de 2008

Fecha de aceptación: 16 de mayo de 2009

- Assies Willem, Luis Ramírez y Carmen Ventura (2003), *Reforma indígena en Michoacán. Análisis de propuestas*. Documento de trabajo.
- (2004), *La reforma indígena en Michoacán: reforma a la Constitución*. Documento de trabajo para discusión.
- Bauman, Zygmunt (2003), *Comunidad, en busca de seguridad en un mundo hostil*, Madrid, España, Siglo XXI.
- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca*, Periódico Oficial del Estado, octubre 1997.
- Congreso del Estado de Durango. Disponible en: <http://www.congresodurango.gob.mx/>. Fecha de consulta: del 1° al 15 de marzo de 2008.
- Congreso del Estado de Jalisco. Disponible en: <http://www.congresoajal.gob.mx/>. Fecha de consulta: del 1° al 15 de marzo de 2008.
- Congreso del Estado de México. Disponible en: <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML>. Fecha de consulta: del 1° al 15 de marzo de 2008.
- Congreso del Estado de Nayarit. Disponible en: <http://www.congreso-nayarit.gob.mx/>. Fecha de consulta: del 1° al 15 de marzo de 2008.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2003), México, DF, Anaya Editores.
- Constitución Política del Estado libre y soberano de Michoacán* (2003), México, DF, Anaya Editores.

Bibliografía

Bibliografía

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca* (2000), Periódico Oficial del Estado, 8 de diciembre de 2000.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala*, Periódico Oficial, 3 de noviembre de 2003.
- Convenio 169 de la OIT (1990), en Moguel Julio, *Marco jurídico de la pluriculturalidad en México*, México, DF, Casa Juan Pablos.
- Díaz Polanco, Héctor (2004), “Los dilemas del pluralismo”, en Pablo Dávalos (comp.), *Pueblos indígenas, Estado y democracia*, Quito, Ecuador, Clacso, pp. 22-38.
- Foros de autodiagnóstico y elaboración de propuestas de zonas indígenas* (2003), Coordinación Interinstitucional de Atención a los Pueblos y Comunidades Indígenas. Michoacán.
- Fraser, Nancy (1997), “La justicia social en la época de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación”, en Centro de Estudios Sociales (CIJUS) *Justicia Social*, Santa Fe de Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho (Serie “Estudios Ocasionales”).
- Gómez, Magdalena (2003), “En busca de la justicia. Análisis del proceso mexicano de reformas en materia indígena (1992 y 2001)”, en Yagenova, Simona Violeta (comp.), *El derecho indígena en América Latina: dificultades, logros y perspectivas*, Guatemala, Flacso, pp. 83-110.
- Guardino, Peter F. (1999), *Servicio comunal, derecho liberal, y costumbre local en los pueblos indígenas: Oaxaca 1750-1850*. Documento inédito. [Conferencia presentada en El Colegio de Michoacán, Zamora, Michoacán.]
- Hernández, Rosalva, Sarela Paz y María Teresa Sierra (2004), “Introducción”, en *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, México, DF, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Ciesas, Miguel Ángel Porrúa, pp. 7-26.

- INEGI (200), XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI.
- INI, Serrato Carreto et al. (coords.) (2002), *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México. Estimaciones de la población indígena a partir de la base de datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, México, INEGI, INI, UNDP y Conapo.
- Iniciativa de decreto en materia indígena*, Sexagésima Novena Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, 9 de diciembre de 2004.
- Kymlicka, Hill (1996), *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, España, Paidós Estado y Sociedad.
- La Jornada de Michoacán*, 9 de enero de 2005.
- Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca*, Periódico Oficial del estado, 19 de junio 1998.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán* (2003), Morelia, Michoacán, Anaya Editores.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala*, Periódico Oficial, abril 2001.
- Ley Reglamentaria del artículo 9º de la Constitución Política del Estado, Sobre los Derechos y la Cultura Indígena, publicada el 13 septiembre de 2003. Disponible en: <http://148.235.65.21/sil/docs/81%20Ly%20Reg%20Art%209.pdf>. Fecha de consulta: 10 febrero 2008].
- Ley sobre los derechos y el desarrollo de los pueblos y las comunidades indígenas del estado de Jalisco, publicada 11 de enero 2007. Disponible en: http://www.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/buscador_leyes_estatales.cfm. Fecha de consulta: 10 de febrero de 2008.
- López Bárcenas, Francisco (2002), *Legislación y derechos indígenas en México*, Estado de México, Ediciones Casa Vieja-La Guillotina, Tlalnepantla.

Bibliografía

Bibliografía

- Marshall, Thomas Humphrey (1950), *Citizenship and Social Class and other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ONP (2002), “Propuesta de Ley de Derechos de los Pueblos Originarios de Michoacán”, *Relaciones* 90, Primavera 2002, vol. XXIII, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán, pp.185-199.
- Periódico Oficial de Michoacán*, 9 de septiembre de 2002.
- Periódico Oficial de San Luis Potosí*, 11 de julio de 2003.
- Ramírez Sevilla Luis (2002), “Propuesta de Ley sobre Derechos de los pueblos originarios del estado de Michoacán de Ocampo” en *Relaciones* 90, vol. XXIII, El Colegio de Michoacán, Zamora, Michoacán, pp. 159-184.
- Rosaldo, Renato (2000), “La pertenencia no es un lujo: Procesos de ciudadanía cultural dentro de una sociedad multicultural”, en *Desacatos*, revista cuatrimestral, primavera 2000, México, Ciesas, pp. 39-49.
- Sociedad*, periódico de circulación estatal, 27 de mayo del 2003.
- Veinte elementos de inconsistencia y total desacuerdo* (diciembre, 2004), Organizaciones y Profesionistas Indígenas Purhépechas, Unidos por la Autonomía y la Dignidad, Michoacán. Documento mecanoscrito.
- Ventura Carmen (2007), “La lucha de una comunidad purhépecha por un espacio de gobierno propio. Municipio libre o municipio indígena”, en Martínez Barragán, Hirineo, Luis Ramírez Sevilla et al., *Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas*, UdeG, Jalisco, pp. 341-375.