



<http://www.idealz-institute.com/>
Cuaderno 16

La emergencia jurídica de los Pueblos y Comunidades afromexicanas.

Elia Avendaño Villafuerte*

1. Introducción

Los pueblos negros afromexicanos han estado asentados en el territorio del Estado Mexicano desde antes de su conformación como nación independiente. Y apenas ahora, después de 102 años de la emisión de la Constitución Federal vigente, son incluidos como sujetos colectivos.

Tal circunstancia ampliamente exigida por las organizaciones sociales negras o afrodescendientes, les permite irrumpir en el panorama político con su propia agenda de participación, desarrollo, necesidades, exigencias y reclamos, algunos de ellos en conjunto con otros sectores de la población como los pueblos indígenas, pero otros muy específicos, derivados de los obstáculos que encuentran en su cotidianidad y de la problemática concreta que enfrentan.

Los pueblos afromexicanos ahora forman parte del sistema jurídico federal, es innegable que esta adición tiene como resultado inmediato su visibilidad en la Carta Magna, lo que trae aparejada la exigencia de aplicarla y para ello es necesario realizar la adecuación o interpretación de la normatividad secundaria, pues su existencia jurídica obliga directamente a las instancias de gobierno federales y locales, a cumplir el mandato constitucional.

La inclusión en la constitución es el principio y a partir de eso hay muchos aspectos que requieren análisis para su aplicación, vamos a revisar algunos de ellos en este texto.

2. La igualdad y la diversidad en la Constitución Federal

El estado mexicano incluyó a la igualdad desde la emisión de la Constitución vigente: “El derecho humano a la igualdad se encuentra profundamente arraigado en nuestra historia nacional, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, se consideró este derecho como uno de los pilares, tanto del sistema jurídico como del orden social. La igualdad en el goce de las “garantías” como precondition y fundamento esencial del Estado de Derecho.”

Esta igualdad formal fue parte de una imposición dirigida a consolidar la idea de integrar una nación homogénea.

Los cambios para reconocer las diferencias iniciaron en 1992, cuando se produjo la primera modificación constitucional que incluyó el reconocimiento de la pluriculturalidad de la Nación para armonizar su contenido con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, (Convenio 169 de la OIT). Más tarde después de múltiples reclamos sociales, como una forma de encauzar las demandas del Ejército Zapatista de Liberación

* Doctora en Derecho. Investigadora del PUIC-UNAM con el proyecto Derechos de los pueblos indígenas y negros. Ha impartido clases en diversas universidades y entre sus publicaciones se encuentran: Estudio sobre los Derechos de los Pueblos Negros de México (UNAM); y el Derecho de los Pueblos Indígenas a la autoadscripción en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México.

Nacional, la Constitución fue nuevamente reformada en 2001; ahora el artículo 2º reitera la composición pluricultural de la Nación que contempla varios derechos colectivos de los pueblos indígenas. En esta pluriculturalidad fueron omitidos los pueblos negros de México. Los movimientos sociales comenzaron a dar cuenta de esta ausencia desde 2009, cuando diversas organizaciones sociales, principalmente de la Costa Chica de Guerrero y Oaxaca, exigieron su reconocimiento constitucional. Canalizaron sus esfuerzos en múltiples espacios de lucha, entre ellos, los ámbitos legislativos, que rindieron frutos pues se realizaron adecuaciones constitucionales o legales emitidas por los Congresos Locales de: Oaxaca (2013); Guerrero (2014); Coahuila y la Ciudad de México (2017); y finalmente, Veracruz (2018).

No obstante el Congreso de la Unión, no consolidó ninguna iniciativa en este tema en las legislaturas anteriores.

3. La reforma constitucional federal.

A finales de 2018 la Senadora Susana Harp Iturribarría y el Senador Martí Batres Guadarrama, presentaron una iniciativa en el Senado de la República que conforme al proceso legislativo fue aprobada en esa Cámara de origen el 30 de abril de 2019; luego en la Cámara de Diputados el 27 de junio siguiente y después del 31 de julio cuando se recabó la votación en sentido positivo de 17 Congresos locales, el decreto fue enviado al Poder Ejecutivo Federal para su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación para darle obligatoriedad. A partir del 9 de agosto de 2019, los pueblos y comunidades afromexicanas son parte de la Constitución Federal, en el apartado C, su contenido señala:

“Artículo 2º:

C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social” .

4. La Visibilidad

Este párrafo si bien es escueto, es un referente constitucional, porque el nombrar a los pueblos y comunidades afromexicanas a partir de su identificación específica, los hace visibles; pueden ser considerados “nuevos” sujetos colectivos, por lo que tienen la posibilidad de sumarse al reclamo de los pueblos indígenas para ser reconocidos como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

También pueden contar con espacios como nuevos sujetos políticos, con representantes en el Congreso Federal y en los ámbitos locales, a través de diputaciones y presidencias municipales, por lo que se requiere la creación de circunscripciones electorales específicas que garanticen su participación.

Otro aspecto relevante con la inclusión de lo afromexicano en la Constitución Federal, es que ahora cuentan con certeza jurídica, para ser expresamente considerados dentro de las llamadas “categorías sospechosas” o grupos en situación de vulnerabilidad.

Las categorías sospechosas se refieren a las personas que están alguna situación de vulnerabilidad por su pertenencia a cualquier grupo en dicha situación, se entienden como tales: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Esas categorías se derivan de un principio primordial de convivencia social: el reconocimiento de la igualdad de todas las personas ante la ley, se traduce en la aplicación general y uniforme de las normas jurídicas a todas las personas que se encuentran en la misma situación. La igualdad formal no toma en consideración las carencias estructurales que afectan a las personas dependiendo de su contexto, pues en la realidad en nuestro entorno está normalizada y/o justificada la desigualdad, ya sea económica, social, política o cultural. Por ello, la reforma constitucional de derechos humanos de 2011 modificó sustancialmente el contenido de los derechos, incluido el de igualdad. A partir del nuevo paradigma, las condiciones de su aplicación y los supuestos de protección se ampliaron significativamente con lo señalado en los tratados internacionales que complementan materialmente a los preceptos constitucionales.

Esto es relevante porque conforme a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) el concepto de igualdad formal trasciende para abarcar a la igualdad sustantiva o de hecho, radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, para ello en algunos casos es necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales sujetos a vulnerabilidad gozar y ejercer tales derechos.

Con la igualdad sustantiva, la igualdad contemplada en los textos normativos se transforma en un mecanismo de relación interpersonal válido en todos los espacios sociales de convivencia, institucional, social o privada, porque se requiere de la acción institucional para modificar las políticas públicas del Estado que impusieron esa igualdad por decreto.

Lo que implica que además de sus derechos, también puedan exigir medidas específicas o acciones afirmativas de políticas públicas que les beneficien, porque “El verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo, ya que si la propia Constitución protege la propiedad privada, la libertad económica y otros derechos patrimoniales, está aceptando implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas; es decir, el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio (o privarse de un beneficio) desigual e injustificado .

Esta inclusión obliga a todas las entidades federativas a armonizar sus constituciones locales en virtud de que existe población afrodescendiente en todo el país, según los resultados de la Encuesta Intercensal de 2015 realizada por el INEGI.

5. Los sujetos de derecho

Ahora bien, ¿Quiénes son los sujetos jurídicos contemplados en la norma? ¿Cuál es el mecanismo para identificarlos? ¿A quienes se aplica ese apelativo?

El texto se refiere a:

- Pueblos
- Comunidades

Por inferencia interpretamos que también incluye como titular de derechos a:

- Personas

Se trata de tres sujetos diferentes, los dos primeros son sujetos colectivos con derechos, obligaciones y atribuciones, en su caso:

El pueblo es un concepto jurídico, político y sociológico. Es muy importante pues permite la visibilidad del sujeto colectivo y el encauzamiento de su lucha como grupo organizado. La Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas hace referencia al pueblo afromexicano; no obstante todavía no hay datos para identificar el número de pueblos que aceptan esa denominación, por ejemplo en Coahuila están los mascogos, después del Censo 2020 podremos saber si hay algún consenso entre sus integrantes para adoptar una sola denominación que les represente. El término pueblo tiene una limitación contenida en el Convenio 169 de la OIT. .

Las comunidades negras tendrán que ser definidas como tales, en la Costa Chica de Guerrero, algunas también son comunidades indígenas, otras tienen formas de organización social propia y algunas más utilizan las figuras agrarias o de instancias administrativas, derivadas de la estructura municipal.

En cuanto a las personas, aunque expresamente no están nombradas en la Constitución, son directamente las titulares de los derechos.

El tema de la identificación es bastante complejo y como se trata de un reconocimiento “novedoso” todavía hay muchos aspectos de consenso que abordar para lograr acuerdos más o menos mayoritarios.

Hasta el momento el único mecanismo para su identificación es la autoadscripción, pues las características biológicas o culturales que pueden invocar las poblaciones afromexicanas generalmente se comparten con la mayoría de la población mexicana que no reconoce su pertenencia o descendencia africana.

En el ámbito jurídico se invoca el criterio de identidad o autoidentificación conforme lo señala el párrafo tercero del artículo 2º Constitucional, muy parecido al contenido en el artículo 1.2 del Convenio 169 de la OIT:

“Artículo 2º:

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.”

Este criterio ha sido reiterado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar que la definición de lo indígena no corresponde al Estado, sino a los propios indígenas : “Su condición indígena (la cual puede ser considerada como una "condición llave", pues a partir de ahí surge la obligación de parte del Estado de respetar y proteger el conjunto de derechos individuales y colectivos que se han reconocido a las personas y pueblos indígenas tanto en el ámbito nacional como en el internacional) tiene especial relevancia en el ámbito de la impartición de justicia, pues su debido cumplimiento permite a las personas indígenas autoadscribirse como tales y, por lo tanto, acceder a los derechos y garantías que en su favor tutela nuestra Constitución, tales como: el derecho a un intérprete, el derecho a un defensor que conozca su lengua y su cultura, entre otros derechos” .

Al utilizar esta interpretación por equiparación, podemos anotar que será afromexicano solamente quien se asuma como tal. Ninguna persona puede ser obligada a aceptar una identidad. Esta aclaración es necesaria para evitar equívocos, pues el color de piel, la apariencia, el fenotipo, las características físicas, o el origen étnico o nacional, no definen la identidad de la persona. El respeto a la identidad obliga a eliminar el uso de estereotipos que perpetúan prejuicios y vulneran derechos humanos.

Emiko Saldivar señala: “El caso de los mexicanos afrodescendientes es particularmente complejo dada su invisibilidad histórica, ambigüedad en definir quién es “negro” y el hecho de que no existiera ningún intento oficial para medir a esta población antes de la EIC 2015”.

Este criterio de autoadscripción fue utilizado por primera ocasión para identificar a este grupo poblacional en el levantamiento de la Encuesta Intercensal 2015 que elaboró el INEGI, a través de la pregunta:

“De acuerdo con su cultura, historia, tradiciones ¿(NOMBRE) se considera negra (o) es decir, afroamericana(o) o afrodescendiente?”

Se obtuvo el siguiente resultado :

Cuadro1. Población Afrodescendiente en México

	Se considera	Si en parte	Total	Hombres	Mujeres
Población total de México	-	-	119,530,753	58,056,133	61,474,620
Población Afro	1,381,853	591,702	1,973,555	968,488	1,005,067

Porcentaje de la población Afro 1.16 0.50 1.65 0.81 0.84

Es claro que todas las autoridades deben respetar la autoadscripción para identificar a una persona, pero esta declaración también tiene diversas complicaciones, vamos a anotar como ejemplo un resumen de diversas formas en que se identificaron personas indígenas a partir de una revisión de expedientes que fueron resueltos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

A. La declaración expresa, cuando una persona manifiesta voluntariamente su sentido de pertenencia a un pueblo o comunidad: Puede señalar: “soy indígena”; porque pertenece o es integrante de un pueblo indígena; porque es miembro de una comunidad indígena; o porque se considera indígena.

B. Criterio lingüístico, cuando las personas involucradas solamente manifiestan ser hablantes de alguna lengua indígena, o tenerla como lengua materna.

C. Por lugar de origen, se pueden tener indicios si la persona nació en una comunidad o municipio catalogado como indígena por las instituciones (INEGI, INPI); por señalar que es originario de una comunidad; o que nació en un pueblo indígena.

D. Por diversas características que pueden presuponer la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena de la persona sujeta a proceso como son: sus costumbres, tradiciones, sus formas de organización, o sus sistemas normativos.

E. También se encuentran declaraciones en donde la autoadscripción es expresamente negada por la persona indígena, pero posteriormente asume su pertenencia cultural o hace valer que en su expediente existían indicios de ello o argumenta la existencia de una conciencia adquirida durante el proceso judicial.

Este último supuesto puede ser común, es decir, en muchos casos las personas no manifiestan desde las primeras etapas del procedimiento que son indígenas. Esto es así por la percepción de rechazo que existe en la sociedad hacia las personas por su pertenencia étnica. Esta circunstancia ha sido documentada a partir de las encuestas sobre discriminación entre la población mexicana .

Este tema requiere una mayor atención pues la discriminación racial tiene muchas aristas.

Para emitir una declaración de autoadscripción en algunos casos se da por una conciencia personal de identidad ampliamente trabajada, fruto de la introspección y de la valoración de la raíz de la descendencia y del sentido de pertenencia; en otros casos forma parte de la vida cotidiana porque en el entorno de cada persona se reproducen prácticas y maneras que la representan, por su pertenencia cultural con base en sus costumbres, tradiciones o historia, ya sean derivadas del mito fundacional del cimarronaje o por asumir la descendencia de personas que fueron esclavizadas antes de la formación del país; pero también hay personas que desconocen su pertenencia cultural o a sus antecedentes, familiares étnico-raciales, pero frecuentemente son identificadas como extranjeras por su apariencia física, y a partir de ello sufren

limitaciones, racialización o violación de sus derechos por diferentes autoridades, entonces asumir una identidad se complica por la existencia de un entorno normalizado de discriminación.

Un grupo de investigadores de las Universidades de Santa Bárbara y Colorado recomendaron no restringir la autoadcripción afrodescendiente sólo a aspectos culturales, sino explorar otros criterios de identificación étnico-racial usando elementos indirectamente relacionados con ese criterio, pero directamente relacionados con la desigualdad como el color de piel. Pues la autoadcripción basada en la identidad cultural no refleja desigualdad socioeconómica, mientras que la basada en criterios menos específicos, si refleja desigualdad .

Otra opinión señala “...diversos estudios han enfatizado la importancia del tono de piel como criterio de categorización social. Desde esta perspectiva, la desigualdad social asociada con las características étnico-raciales en México no solo se vincularía al componente de identidad étnica, es decir, al autorreconocimiento de las personas como pertenecientes a determinados grupos étnicos o raciales, sino también la forma en que las personas identifican y clasifican a otras dentro de estos grupos en función de sus rasgos físicos externos” .

En México el tema de la discriminación racial todavía es muy controversial, incluso la palabra raza no está contenida en la definición de discriminación de los artículos 1º de la CPEUM y 1º de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Según Federico Navarrete: “El racismo es alimentado por la definición misma de nuestra identidad, la idea de que somos todos miembros de una misma raza, la mestiza. Esta falsa unidad, lejos de borrar nuestras diferencias, nos hace separarnos y discriminarnos según el color de nuestra piel, nuestras lenguas y nuestras culturas. Mi conclusión es que los mexicanos no podremos dejar de ser racistas mientras sigamos creyendo que somos mestizos”.

Es decir por autoadcripción y por su apariencia. Hasta ahora únicamente se perfila la pregunta de autoidentificación basada en criterios culturales para el censo 2020:

“Por sus antepasados y de acuerdo con sus costumbres y tradiciones ¿(NOMBRE) se considera negro(a), afrodescendiente o afromexicano(a)” .

6. Las autodenominaciones o cómo se nombran los pueblos y comunidades

La adición también incluye una acción discrecional que deja abierta la posibilidad a los pueblos y comunidades para que asuman cualquier otra autodenominación. Este ha sido un reclamo reiterado de las organizaciones que defienden los derechos de los pueblos negros, porque su identidad implica respetar la decisión de su propia forma de llamarse, por lo que significa en su entorno y se refleja en la dignidad de cada persona.

Por ello en coordinación con el Programa Universitario de Estudios de la Diversidad Cultural y la Interculturalidad de la UNAM , organizaron el Coloquio Nacional ¿Cómo queremos llamarnos? Horizonte Censo INEGI 2020, a partir del cual difundieron el “Catálogo de Autodenominaciones”, que refleja la diversidad de autodenominaciones:

AUTODENOMINACIÓN REGIÓN

Negro / Negra Costa de Oaxaca

Costa de Guerrero

Estado de México

Ciudad de México

Yanga, Veracruz

Algunos estados de la Unión Americana

Moreno / Morena Costa de Guerrero
 Costa Chica de Oaxaca
 Negros Mascogos Municipio de Múzquiz Coahuila
 Afromestizos El Coyolillo, Veracruz
 Negro Laguna de Tamiahua, Veracruz
 Negros / Morenos Cuenca del Papaloapan
 Los Tuxtlas
 Cocho Tierra Caliente Michoacán
 Costeño
 Negro-Indio / Indio-Negro
 Afromestizos
 Costa Chica, Oaxaca
 Costeño
 Moreno
 Negro
 Chiapas
 Boxio Península de Yucatán
 Afroindígena Costa, Oaxaca
 Jarocho Cuenca del Papaloapan, Tuxtepec
 Jarocho Veracruz

Estas formas de nombrar, dependen las personas que se identifican así, por lo que la adopción de un término o categoría para denominarlos necesariamente debe ser consultada con ellos, para respetar su sentido de pertenencia. El proceso para recuperar y revalorar el contenido de las palabras con que se nombran, es un camino para revertir estigmas.

Debido a eso en lugares como la Costa Chica o Veracruz, las personas se niegan a ser estandarizadas como afrodescendientes, pues el apelativo es ajeno a sus cosmovisiones y simpatías.

Para evitar interpretaciones que limiten derechos, es pertinente la elaboración de un Listado o Catálogo Nacional de Autodenominaciones de los Pueblos y Comunidades Afromexicanas, que permita registrar, anotar y utilizar todas y cada una de las formas que se utilizan en diversos lugares del país para nombrar a dichos pueblos, con lo que sus derechos estarán a salvo.

Ahora bien, en el ámbito internacional se utiliza el término afrodescendiente, que abarca a todas las personas en tránsito, incluyendo a quienes no son de nacionalidad mexicana, que ahora pueden gozar de la protección específica que se deriva de su pertenencia cultural; independientemente de la situación legal en la que se encuentren, ya sea como migrantes o como víctimas de desplazamiento forzado.

Creo que no puede ser de otra manera, porque una interpretación literal o restringida que pretenda aplicar ese precepto Constitucional únicamente a los pueblos afromexicanos, violaría el principio pro-persona, que obliga a todas las autoridades a garantizar a todas las personas la protección más amplia de sus derechos humanos.

En esta tesitura, restringir el uso del término, también podría ser un inconveniente para que el Estado Mexicano cumpla con sus obligaciones, derivadas de la firma de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD) o del Convenio 169 de la OIT, y con sus compromisos internacionales por la Proclamación del Decenio Internacional para los Afrodescendientes, de la Organización de las Naciones Unidas en 2015, que junto con la Declaración y el Programa de Acción de Durban, forman parte del marco de referencia para la

implementación de su programa de actividades. Estamos a la mitad del Decenio Internacional para los Afrodescendientes 2015-2024, por lo que existe una clara obligatoriedad de fuente internacional para que el Estado Mexicano lleve a cabo medidas para el reconocimiento, justicia y desarrollo de los pueblos afromexicanos. Aunque Rosa Campoalegre considera que es controversial la voluntad política de una gran parte de los Estados para asumir los compromisos del Decenio .

7. Formar parte de la composición pluricultural de la Nación.

Este reconocimiento marca una ruta para identificar las acciones que se requieren para que el Estado Mexicano afronte la deuda histórica que tiene con las y los afromexicanos.

El reto no es menor, contiene reconocer, valorar y difundir sus aportaciones específicas en lo económico, social y cultural; que la historia enaltece las trayectorias de personajes relevantes de ascendencia afro como Vicente Guerrero o José María Morelos y Pavón, para que las nuevas generaciones recuperaren su identidad y valoren sus raíces; lo mínimo incluye modificar la historia, los libros de texto, los planes educativos; mejorar los programas de salud; y fomentar su participación en asuntos que les afecten.

Pero también abarca aspectos estructurales, pues el Estado, al reconocerlos como una de sus partes tiene la obligación de transformarse para incluir las formas de organización de estos pueblos, con sus particularidades, lo que implica: la creación de circunscripciones electorales específicas para garantizar su representación popular; el respeto de sus territorios y lugares de asentamiento, el acceso a la titularidad de concesiones para aprovechar la franja costera o la preferencia para obtener los permisos de pesca; entre otras.

Es también necesario el fortalecimiento de sus estructuras internas de organización y prever los mecanismos y espacios para su participación en las decisiones del Estado que les perjudiquen o no los beneficien, como los programas nacionales y regionales de desarrollo o los megaproyectos de infraestructura.

8. Los derechos de los Pueblos y Comunidades Afromexicanas

Tradicionalmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) ha ocupado la cúspide de la pirámide normativa, en un nivel inmediato inferior a ella se encontraban los ordenamientos internacionales obligatorios y en tercer lugar las normas reglamentarias.

En el año 2011, el paradigma de interpretación constitucional cambió esa posición y ahora los tratados internacionales de Derechos Humanos tienen el mismo nivel jerárquico que la Constitución Federal para dar mayor protección a las personas.

En cuanto a sus derechos, la adición del apartado C, al artículo 2o Constitucional, reiteró “Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo, en los términos que establezcan las leyes” como ya estaba contemplado para cualquier comunidad equiparable desde 2001. En la frase existe una laguna de interpretación. Según el texto, los pueblos afromexicanos pueden ejercer los derechos que ya tienen los indígenas, en determinados contextos. Eso deja al arbitrio discrecional de quien decida, la aplicación o no, de cada derecho.

La falta de cumplimiento de los derechos indígenas, hace más difícil garantizar que sean cumplidos los derechos de los pueblos afromexicanos, específicamente por las instancias de la administración pública, porque solamente los órganos jurisdiccionales tienen competencia para interpretar la ley en los casos que no sea clara y explícita. La relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas

ha señalado: “He podido percibir la falta de confianza entre los pueblos indígenas en el sistema ordinario de justicia, vinculada a la falta de aplicación de las sentencias judiciales que les son favorables.” Porque en el ámbito jurisdiccional, las sentencias de casos que han involucrado a pueblos indígenas, tienen escaso cumplimiento.

Sin embargo, esa la falta de precisión legislativa también puede ser utilizada como un punto de apoyo constitucional para exigir a través del juicio de amparo, el cumplimiento efectivo de todos los derechos: civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales contenidos en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, como por ejemplo:

- El Pacto Internacionales de Derechos Civiles y Políticos;
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial;
- La Declaración y el Programa de Acción de Durban aprobados en la Conferencia Mundial contra el Racismo;
- El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes.
- La Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia, y
- La Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.

En esta coyuntura, ese párrafo es el anclaje constitucional para que puedan demandar ante los tribunales la interpretación conforme a través de la figura del juicio de amparo y con ello hacer exigible el cumplimiento de sus derechos humanos específicos. Aunque no les reconoce derechos específicos, abre un espacio para su aplicación porque surge en un contexto de derechos humanos. Ahora sus derechos contenidos en los tratados internacionales pueden ser invocados directamente para su aplicación a casos concretos. Si bien es un desafío para los pueblos y comunidades afromexicanas, acudir a los poderes judiciales, por la complejidad de sus procesos y la incertidumbre derivada del fallo de las sentencias que no siempre les es favorable, hasta el momento es una alternativa.

9. Las instancias responsables

Al final de la adición al artículo 2 Constitucional se anotó: “a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social”. Aquí se utiliza el verbo “garantizar” esto es importante, porque un derecho se vuelve garantía cuando existe una institución que tiene atribuciones específicas para cumplirlo. Para ello debe existir una ley que expresamente lo señale así, algunas instituciones que están obligadas son:

A) Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)

En este caso, la principal institución que tiene competencia es el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, como autoridad del Poder Ejecutivo Federal responsable de los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afromexicano (sic).

Conforme al artículo 4 de su ley orgánica, le corresponde expresamente:

Fracción XII:

“Promover el reconocimiento, respeto y ejercicio de los derechos del pueblo afromexicano y establecer las políticas, programas y acciones para su desarrollo integral y sostenible”

Y tiene facultades para coordinar a las dependencias de la Administración Pública Federal, y dirigir que presupuesten y operen recursos específicos para estos pueblos,

conforme a ese mismo artículo 4º que determina: “Fracción II. Aprobar y participar, en coordinación con las instancias competentes, en la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con relación a los pueblos indígenas y afroamericano, garantizando la transversalidad institucional, la interculturalidad y la pertinencia económica, social, cultural, política, lingüística y de género”.

Esta es hasta el momento la única instancia que expresamente tiene señaladas atribuciones expresas para atender directamente el tema.

B) Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI)

Esta modificación constitucional impacta también de forma directa en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, pues en su artículo 59 fracción I, señala que el Instituto Nacional de Estadística tiene la facultad exclusiva de realizar los censos nacionales, en los que deberá contemplar de ahora en adelante a los Pueblos y Comunidades Afroamericanas. Esto es de suma importancia porque el próximo año se llevará a cabo el Censo Nacional de Población y Vivienda 2020. En esta coyuntura debe definirse la pertinencia de la pregunta o preguntas para el levantamiento de la información, porque el sub registro de los pueblos afroamericanos, o su omisión será violatoria de derechos humanos.

C) Consejo Nacional para Erradicar la Discriminación (CONAPRED)

Otra instancia en la que recae la obligatoriedad para el cumplimiento de lo señalado en este apartado C del artículo 2º Constitucional es el Consejo Nacional para Erradicar la Discriminación, que tiene como objeto: “II. Llevar a cabo, las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación racial.

Ahora CONAPRED, deberá incluir expresamente entre sus parámetros para recibir quejas y reclamaciones a esta forma de discriminación, lo que les permitirá contar con información específica para medir el fenómeno y tomar decisiones para revertir sus efectos.

D) Las instancias de impartición de justicia.

Los juzgados y tribunales del Poder Judicial, ya sea en el ámbito federal o en las entidades federativas son una instancia para exigir el cumplimiento de los derechos de los pueblos afroamericanos, pues en la adición constitucional contempla que tienen los derechos anotados en el artículo 2º constitucional en lo que les aplique.

Uno de esos aspectos es el presupuesto, pues es la definición de partidas presupuestales específicas para garantizar el derecho al desarrollo e inclusión social, está en el penúltimo párrafo del apartado B del artículo 2º Constitucional que determina: “Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas” .

Por la falta de inclusión expresa de sus derechos obliga a los pueblos y comunidades afroamericanas a presentar demandas para judicializar cada uno de sus derechos, cuando no sean cumplidos por las dependencias competentes, entre ellos, la identificación de las partidas presupuestales específicas para su desarrollo que deben estar en el Presupuestos de Egresos de la Federación.

Es muy reciente la inclusión constitucional por lo que no hay expedientes registrados sobre casos de violación de derechos a pueblos, comunidades o personas afroamericanas. Sin embargo, ya existe una sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación que va a marcar algunos parámetros para subsiguientes casos que lleguen a los tribunales.

Se trata de la sentencia del amparo en revisión 805/2018, sobre la omisión de legislar para tipificar a los discursos de odio como delitos, conforme la obligación derivada del artículo 4º incisos a) y b) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (ICERD), en virtud de que transcurrió con exceso el plazo razonable para exigir su cumplimiento.

La resolución determinó que las autoridades federales (Congreso de la Unión y Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos) no cumplieron la obligación de legislar para incluir como delito en el Código Penal Federal: toda difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o de un grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación; declarar ilegales y prohibir las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promueva la discriminación racial e inciten a ella, y reconocerán que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito .

Conclusiones:

El Estado Mexicano tiene una estructura jurídica formal, desde 1917 estableció las bases para constituirse como una sola nación y por ello incluyó a la igualdad como principio fundamental, situación que invisibilizó a la diversidad, lingüística, cultural y étnica del país; en 1992, la declaración de pluriculturalidad se refirió a los pueblos indígenas en un principio y hasta 2019 contempla a los pueblos afromexicanos en el texto constitucional.

Si bien la adición es insuficiente y muy lejana a las exigencias de las organizaciones sociales, ahora es un hecho irrefutable que los pueblos afromexicanos forman parte de la Constitución Federal y que con ello, todos los Congresos Locales tienen la obligación de armonizar su legislación para reconocerles derechos específicos.

Otro aspecto importante en el texto constitucional es que se refiere a sujetos colectivos, lo que implica el reconocimiento de derechos a las personas, pero también la posibilidad de que las comunidades se conformen como sujetos jurídicos y ejerzan atribuciones de organización, resolución de problemas y administración de recursos públicos.

La autoadscripción o autorreconocimiento es el único mecanismo jurídico para la identificación de los sujetos de derecho, con fundamento en el criterio de pertenencia cultural, sin embargo es necesario profundizar en la discusión de otros criterios, como el étnico-racial, en virtud de que la desigualdad de los pueblos negros afromexicanos se debe también a la discriminación estructural en la que han sido sometidos por políticas públicas homogéneas, y por su aplicación uniforme, que no contemplan el contexto de exclusión en el que han sido ubicados históricamente.

La autoidentificación no necesariamente traerá como consecuencia la sobrerrepresentación de la población Afromexicana en el Censo de Población y Vivienda 2020, pues la mayor parte de las y los mexicanos se asumen mestizos, y lo excepcional es cuando alguien se asume indígena o negro afromexicano.

La norma constitucional nombra a pueblos y comunidades afromexicanas, pero deja abierta la posibilidad de que cada sujeto adopte la autodenominación que mejor lo represente, esto debe traer aparejada la obligación de recopilar todos los etnónimos y formas de denominarse que usan los pueblos, para encontrar aquella con la que mejor se identifiquen.

La deuda que tiene el Estado Mexicano para con los pueblos afroamericanos es muy amplia, va desde la disculpa pública por la invisibilidad a la que los sometió durante siglos hasta las políticas públicas para resarcir todas las carencias a las que han sido sometidos y que los mantiene en situaciones de desigualdad y discriminación estructural, como parte de las medidas de indemnización, reparación, resarcimiento y no repetición.

El Estado mexicano debe incluir en el Plan Nacional de Desarrollo a los Pueblos y Comunidades Afroamericanas, para que todas las instituciones federales y locales elaboren políticas públicas diferenciadas y acciones afirmativas específicas para ellos, tales como: La reivindicación de su papel en la historia, su inclusión en los planes y programas educativos, la atención a su salud o desarrollo, de manera prioritaria.

La lucha por el cumplimiento de sus derechos apenas comienza, en virtud de que la mayor parte de ellos son equiparables a los reconocidos expresamente a los indígenas; esto es otro desafío que implica accionar a los poderes judiciales para hacer exigibles sus derechos humanos derivados de los tratados internacionales para que puedan ser aplicables para ellos.

Esto es apenas el principio, hace falta analizar a profundidad otros aspectos en los que impacta esta adición constitucional para que sean abordados por el Estado como tema transversal, algunos de ellos son:

- Crear y fortalecer espacios de participación política
- Respetar y visibilizar la situación de las mujeres, la perspectiva de género, la discapacidad y la diversidad sexual en clave de interseccionalidad.
- Garantizar su derecho al acceso a la Justicia
- Repensar la Estructura del Estado para incluirlos formalmente
- Reglamentar las atribuciones de las dependencias de la Administración Pública Federal y local
- Priorizar medidas para enfrentar la discriminación, la desigualdad y el racismo
- Promover el fortalecimiento de alianzas entre las organizaciones, las academias e instituciones nacionales e internacionales
- Implementa mecanismos para garantizar su derecho al desarrollo y al acceso a las oportunidades con su participación
- Crear espacios de diálogo, negociación, y concertación de acuerdos
- Fortalecer y respetar la movilización social y sus formas de organización
- Trabajar para revertir la desigualdad
- Contar con una política de cero tolerancia a los discursos de odio

No podemos quitar el dedo del renglón, esto es solo el inicio del camino, se requiere dar continuidad a todos los procesos y para ello se requieren coaliciones y alianzas en todos los frentes, sociales, políticos, gubernamentales, académicos y con la sociedad en general.

Ciudad Universitaria, CDMX, 25 de noviembre de 2019.

Bibliografía y otras fuentes

Libros

ACEVEDO ÁVILA, Juliana, Los pueblos negros de México: su lucha por la sobrevivencia cultural y el reconocimiento jurídico: costa chica de Oaxaca y Guerrero. SCJN, 2018.

CAMPOALEGRE, Rosa, et al., Más allá del Decenio de los Pueblos Afrodescendientes. CiPS, CLACSO, Buenos Aires, 2017.

NAVARRETE, Federico, México Racista. Una denuncia. Grijalb, México, 2016.

SALDIVAR, Emiko et al., Consideraciones teóricas y metodológicas para el conteo de las personas indígenas y afrodescendientes en el Censo 2020, Universidad de California, Santa Barbara. W.K. Kellogg Foundation, febrero 2018.

SCJN, DGEPDDH, El derecho de los pueblos indígenas a la autoadscripción en las Resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. SCJN, México, 2018.

SOLÍS, Patricio, et al., Por mi raza hablará la desigualdad. Efectos de las características étnico-raciales en la desigualdad de oportunidades en México. Oxfam, México, 2019.

Documentos

UNAM Coloquio Nacional ¿Cómo queremos llamarnos? Horizonte Censo INEGI 2020, PUIC-UNAM, 20 de abril de 2017.

http://www.nacionmulticultural.unam.mx/portal/pdf/eventos_convocatorias/170424_resultados_coloquio_como_queremos_llamarnos.pdf 25 de noviembre de 2019.

INEGI. Resultados Encuesta Intercensal 2015. <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados>

INEGI. Rumbo al Censo 2020: La pregunta de afrodescendencia en el Censo de Población y Vivienda 2020. Presentación en el Foro: Pueblos Afromexicanos: Retos de Implementación de la Reforma Constitucional. ITAM y PUIC-UNAM. 26 de noviembre de 2019. México.

OACNUDH. Declaración de cierre de misión Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas Victoria Tauli-Corpuz, noviembre 2017. http://hchr.org.mx/images/doc_pub/PPII_EndofMissionStatementSPA_FINAL.pdf

Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México, A/HRC/39/17/Add.2, 28 de junio de 2018

Instrumentos internacionales

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1965.

Proclamación del Decenio Internacional de los Afrodescendientes, A/RES/68/237 <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/68/237>

Declaración y el Programa de Acción de Durban.

<http://www.un.org/es/durbanreview2009/ddpa.shtml>

Programa de actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes.

http://www.un.org/es/events/african descentdecade/pdf/plan_action_spanish.pdf

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

Jurisprudencia

Tesis 1a. CCCLXXXIV/2014, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, noviembre de 2014, p. 720

Tesis: 1a./J. 81/2004, Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo XX, octubre 2004, p. 99.

Tesis: 1a./J. 37/2008, Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo XXVII, abril de 2008, p. 175.

Tesis: VI.1o.A. J/18 , Semanario Judicial de la Federación, décima época, tomo III, Agosto de 2018, p. 2438.

Sentencias

SCJN, ADR 1464/2013, Min. Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

SCJN, AR 619/2008, Min. Olga Sánchez Cordero.

SCJN, ADR 1624/2008, Min. José Ramón Cossío Díaz.
SCJN, ADR 28/2007, Min. José de Jesús Gudiño Pelayo.
SCJN, ADR 1851/2007, Min. José de Jesús Gudiño Pelayo.
SCJN, AR 805/2018, Min. Jorge Mario Pardo Rebolledo.