

El Estado y los indígenas en tiempos del PAN:

neoindigenismo, legalidad e identidad

Rosalva Aída Hernández

Sarela Paz

María Teresa Sierra

Coordinadoras



CONOCER
PARA DECIDIR



**El Estado y los indígenas
en tiempos del PAN**
neoindigenismo, legalidad e identidad

El Estado y los indígenas en tiempos del PANNE

neoindigenismo, legalidad e identidad

Rosalva Aída Hernández
Sarela Paz
María Teresa Sierra
Coordinadoras



CONOCER
PARA DECIDIR



Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora,
propietaria de los derechos correspondientes.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al incorporarla
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Primera edición, diciembre del año 2004

© 2004

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES
EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL

© 2004

Por características tipográficas y de edición
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-524-1

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

AMARGURA COOLITON
Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

*En memoria de
V́ctor Manuel Franco Pelletier,
antropólogo comprometido con la realidad indígena,
colega solidario y amigo entrañable.*

Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra

Introducción

ESTE LIBRO reúne distintas perspectivas disciplinarias, del derecho, la antropología, la sociología y las ciencias políticas, para analizar los cambios o continuidades que ha tenido la relación del Estado con los pueblos indígenas de México, a partir de las elecciones de julio de 2000, en que el Partido Acción Nacional (PAN) derrotó por primera vez en elecciones presidenciales al Partido Revolucionario Institucional (PRI), poniendo fin a cincuenta años de lo que algunos analistas han denominado una “dictadura partidista”. A la primera etapa de júbilo por parte de algunos sectores de la sociedad mexicana, que veían en este cambio de partido el inicio de una verdadera transición a la democracia, ha seguido una segunda etapa de desencanto por las continuidades en las políticas económicas, sociales y culturales, de la administración de Vicente Fox con respecto a los gobiernos priístas. Las promesas incumplidas del régimen con relación al conflicto chiapaneco, la limitada reforma legislativa con respecto a los derechos de los pueblos indígenas, y la promoción de megaproyectos de desarrollo que pasan por alto la voluntad de la población indígena y rural a quienes afectarán, nos hacen dudar sobre las posibilidades reales de democratizar la sociedad mexicana y construir un verdadero proyecto nacional multicultural. En este contexto consideramos que la academia tiene mucho que aportar a la reflexión crítica sobre el momento histórico actual y el futuro de las relaciones entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas.

Este es el propósito de este libro: aportar desde nuestras disciplinas a la reflexión crítica sobre la relación entre el Estado y los indígenas en la administración de Vicente Fox, analizando las reformas legislativas en materia de derecho indígena y aproximándonos a algunos proyectos de desarrollo dirigidos a esa población. No nos proponemos hacer un análisis exhaustivo de las políticas indigenistas, ni de los programas de desarrollo que se están impulsando en regiones indígenas, sino hacer

una primera aproximación a los cambios y continuidades que han habido en el indigenismo oficial y en la relación del Estado con los pueblos indios. Consideramos que la larga experiencia de trabajo de investigación en regiones indígenas y la participación directa en las luchas de los pueblos de varios de los participantes en este esfuerzo colectivo, nos permitirá contribuir con nuestros análisis al debate político nacional y al desarrollo de una reflexión crítica sobre las posibilidades y limitaciones de las *políticas del reconocimiento*, en el actual contexto de reestructuración económica y globalización.¹

Los trabajos que integran este libro, al complementar el análisis de las políticas indigenistas y de desarrollo, con la reflexión en torno a las políticas del reconocimiento y su marco legislativo, nos permiten acercarnos a las dos caras de la paradójica relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas: por un lado, el impulso integracionista de la reestructuración económica que necesita sustituir al sistema corporativista de antaño por relaciones más “modernas” en que los integrantes de los pueblos indios puedan ser tratados sólo como individuos “libres” para vender sus tierras o su fuerza de trabajo en el mercado globalizado. Paralelamente, un impulso descentralizador que se vale del discurso sobre el multiculturalismo para atomizar los poderes regionales y mediatizar las demandas autonómicas de los pueblos indios. Estas dos tendencias, aparentemente contradictorias, han sido conciliadas por el neoindigenismo panista y por el nuevo marco legislativo que oficializó y convirtió en ley, una perspectiva limitada de la política del reconocimiento.

Para analizar esta compleja relación entre la administración foxista y los pueblos indígenas hemos dividido el libro en tres grandes apartados estrechamente vinculados entre sí: Una primera parte dedicada al

¹Al utilizar el concepto de *políticas del reconocimiento* no pretendemos adscribirnos a la perspectiva teórico-política de Charles Taylor, quien a partir de su experiencia en Québec hizo una propuesta de construir un liberalismo multicultural, desarrollando una teoría de la identidad en la que ésta era modelada en gran medida por el reconocimiento o por la falta de éste (véase Taylor, 1993). En esta introducción utilizamos el término en un sentido amplio que va más allá del exclusivo reconocimiento de las diferencias culturales en el marco de un proyecto liberal. Desde nuestra perspectiva las políticas del reconocimiento implican cambios profundos en los proyectos nacionales asumiendo el pluralismo como política para manejar la diversidad cultural, étnica, religiosa, de género, de orientación sexual y de discapacidad en el marco de un Estado. En el caso de América Latina mucho del debate en torno a la diversidad se ha centrado en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, lo que ha llevado a reformas legislativas –muchas de ellas limitadas– que reconocen el carácter pluricultural de los estados y el derecho de los pueblos indígenas a sus propios espacios de impartición de justicia –como las realizadas en Colombia en 1991, en Paraguay en 1992, en Perú en 1993, en Bolivia en 1994, en Venezuela en 1999. Para un análisis de las políticas del reconocimiento en América Latina véase Sieder (2002).

análisis de lo que hemos llamado el “Neoindigenismo” en la que desde distintas perspectivas: Natividad Gutiérrez, Paloma Bonfil, Salomón Nahmad, Neil Harvey y Aracely Burguete, analizan las principales iniciativas económicas y políticas dirigidas a la población indígena, que ha promovido el gobierno de Vicente Fox a través de las instituciones indigenistas o de los planes de desarrollo intersectoriales (como el Plan Puebla-Panamá y el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006). Una segunda parte dedicada a la “Legalidad”, en la que Magdalena Gómez, Francisco López Bárcenas, Juan Carlos Martínez y Consuelo Sánchez, analizan las reformas legislativas en torno a los derechos indígenas, reflexionando desde diferentes perspectivas sobre la relación entre estas reformas y las distintas concepciones de nación y autonomía que se pusieron en juego en la lucha legislativa y política que antecedió la aprobación de la llamada Ley Indígena. En la última parte, “Identidad”, Rosalva Aída Hernández, María Teresa Sierra, Héctor Díaz Polanco y Sarela Paz, retoman varios de los debates desarrollados en las dos secciones anteriores para reflexionar sobre el impacto que las políticas indigenistas y el nuevo marco legal están teniendo en los procesos identitarios de los pueblos indígenas.

NEOINDIGENISMO: DESARROLLISMO Y CONTINUIDAD

Varios analistas han destacado con razón la relación existente entre la reforma del Estado y la transición democrática con el desarrollo de políticas neoliberales y las políticas de reconocimiento. Las políticas de ajuste estructural, que han llevado a la desregulación del Estado y a su retiro de los espacios sociales claves, han sido promovidas en gran medida por las directrices de los organismos financieros internacionales al exigir garantías para una mejor operación local (Assies, 1999; Iturralde, 2000). Esto mismo ha significado apoyar reformas legales que buscan la descentralización y estimulan la participación política local y el traspaso de funciones a organismos no gubernamentales con el fin de romper trabas burocráticas y poderes regionales. Dichas reformas, sin embargo, han debido ser acotadas para no perder el control hegemónico de los procesos locales. En este sentido debe entenderse también el papel central de las agencias multilaterales como el Banco Mundial que se han convertido en los rectores de las políticas sociales de países en América Latina, como bien lo muestra Salomón Nahmad para el

caso mexicano. Tal coyuntura es el marco para comprender las políticas neoindigenistas del régimen actual, pero también los procesos de descentralización y remunicipalización que se han impulsado en diferentes países latinoamericanos, y también en México, con el fin supuesto de promover la participación local y de acabar con los controles corporativos (Assies, *op. cit.*). Como lo muestra el caso de Chiapas analizado por Araceli Burguete en esta colección, dichas políticas apuntan hacia un proceso de fragmentación y control de los procesos locales y no a la recomposición de los pueblos indígenas. La remunicipalización desencadena también nuevos procesos de reacomodo y renegociación del poder local obligando a discutir las formas de gobierno tradicionales en un nuevo contexto de poder marcado por las tensiones políticas y las ofertas partidistas.

Las reformas legales que favorecen la descentralización han ido acompañadas de un discurso desarrollista que da continuidad a un proyecto indigenista iniciado en México desde la década de los cincuenta. Han cambiado los actores políticos, al integrar a intelectuales indígenas a las instituciones indigenistas, y se han profundizado líneas de acción consideradas de avanzada como ha sido el caso del enfoque de género en las políticas públicas dirigidas a indígenas, no obstante según documenta Paloma Bonfil, dichos cambios no han implicado transformaciones estructurales y terminan siendo justificativos ideológicos de lo que se dijo sería una nueva manera de gobernar con los pueblos indígenas.

El caso de las acciones institucionales dirigidas a las mujeres indígenas, señala P. Bonfil, muestra claramente las dificultades que confronta un discurso de género institucionalizado para fundamentar alternativas que cuestionen visiones arraigadas sobre vulnerabilidad y marginación, y reconozcan la desigualdad y la diferencia para definir políticas adecuadas hacia las mujeres indígenas. Nuevamente el discurso del desarrollo aparece como la principal respuesta del Estado mexicano a las demandas de los pueblos indígenas y a las reivindicaciones de las mujeres.

Las viejas políticas integracionistas y modernizadoras se han revestido de un nuevo discurso que combina la exaltación de la diversidad cultural con programas para formar "capital humano" e impulsar el "desarrollo empresarial" de las comunidades indígenas. De esta manera, de acuerdo con Natividad Gutiérrez, la mercadotecnia se ha convertido en un acicate de las políticas indigenistas del gobierno foxista con el fin supuesto de promover el consumo y de esta manera atacar la pobreza y las injusticias que acosan a los indígenas. Tal perspectiva, argu-

menta la autora, revela la inconsistencia ideológica y conceptual del régimen en lo que respecta a la definición de una política indigenista. Modernizar y desarrollar es nuevamente la panacea que plantea el indigenismo como alternativa a la autonomía política y redistribución económica que demandan los pueblos indios. Es en este sentido que hemos optado por utilizar el término *neindigenismo*, para hacer referencia a las pretensiones de renovación del discurso oficial y las realidades de continuidad que encontramos en las nuevas instituciones creadas por el gobierno de Vicente Fox. El ejemplo más claro de la creación de nuevos espacios con viejas prácticas, fue la desaparición del Instituto Nacional Indigenista (INI) para dar paso a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el 21 de mayo de 2003.²

Desde su creación la nueva instancia fue rechazada por el movimiento nacional indígena en virtud de que no tenía como base una reforma constitucional que recogiera los Acuerdos de San Andrés, y por el carácter desarrollista de sus funciones que pasa por alto las demandas autonómicas de los pueblos indios (véase *La Jornada*, 23 de mayo de 2003). El carácter vertical y asistencialista del INI se sigue reproduciendo en la (CDI), cuya Junta de Gobierno esta integrada casi por todo el gabinete y en la que los indios sólo participan como consultores. No obstante esta exclusión el nuevo organismo se propone entre sus funciones ser una “instancia de consulta” de la administración pública para programas y políticas dirigidas a la población indígena, por lo que algunos analistas han señalado que sustituye y usurpa la titularidad de un derecho que el Convenio 169 otorga a los pueblos indios (véase Gómez, 2003). La transferencia de los programas del INI a otras dependencias de gobierno, sin considerar siquiera la posibilidad de que los propios pueblos indígenas se hicieran cargo de ellos también ha sido denunciada como una medida contraria a los Acuerdos de San Andrés en los que se especificaba, por ejemplo, que las radiodifusoras indigenistas serían transferidas a los pueblos indígenas.

Este discurso desarrollista que fundamenta la acción neindigenista de la (CDI) se ve también reflejado en los programas para la población indígena que promueven las agencias financieras internacionales. Neil Harvey y Salomón Nahmad, nos muestran como los planes de desarrollo, ya sea megaproyectos como el Plan Puebla-Panamá o proyectos regionales como

²Véase la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 21 de mayo de 2003.

los financiados por Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial en Oaxaca, se siguen decidiendo, planeando e implementando de espaldas a la población a quienes van dirigidos.

Las organizaciones indígenas y campesinas mexicanas han respondido a los megaproyectos haciendo alianzas con organizaciones centroamericanas y construyendo nuevos espacios de resistencia transnacionales, desde los que se está cuestionando no sólo la forma y contenido de dichos proyectos, sino la concepción misma del desarrollo. El desarrollo como propuesta civilizatoria sigue reproduciendo perspectivas etnocéntricas y economicistas del bienestar social. Este movimiento, aún desarticulado e incipiente, se está enfrentando a la hegemonía del desarrollo, como manera de nombrar y concebir el mundo. Paralelamente a la lucha política se han dado a la tarea de promover proyectos alternativos basados en experiencias locales que buscan estrategias de seguridad alimentaria y el desarrollo de un mercado interno basado en redes de comercialización que consoliden una economía popular (véase Harvey en esta colección).

Las demandas y experiencias de autonomía de los pueblos indios son un peligro para la implementación de megaproyectos como el PPP y, en un sentido más amplio, para un proyecto global económico y político que usa el desarrollismo como discurso civilizatorio. La globalización constituye en este sentido un marco en el que han de situarse las reformas legales y sus alcances, como bien lo apunta Magdalena Gómez en esta colección. En este contexto se entiende que las autonomías que el Estado reconoce sólo pueden ser acotadas a espacios muy locales con el fin de acabar con las intermediaciones tradicionales que impiden la intervención directa por parte del capital nacional y transnacional. Esta perspectiva entra en conflicto con las demandas autonómicas de los pueblos indígenas quienes abogan por regular su territorio y sus recursos naturales, y tomar las decisiones que les competen. Los análisis de Neil Harvey hacen evidente esta contradicción y muestran claramente la interfase entre los grandes proyectos gubernamentales como el Plan Puebla-Panamá y los intereses transnacionales. La negativa a reconocer constitucionalmente los derechos autonómicos de los pueblos indígenas es producto de una decisión política y económica calculada por los grupos de poder, y no solamente un asunto de principios filosóficos o jurídicos para defender el orden jurídico institucional. Como lo hacen ver varios autores en este libro (Magdalena Gómez, Consuelo Sánchez y Héctor Díaz-Polanco) el reconocimiento de la autonomía significaría sin

duda una serie de contrapesos a dichas políticas neoliberales, y sobre todo tener que negociar con actores sociales incómodos que no comparten el mismo proyecto de Estado.

LEGALIDAD: LA DISPUTA POR LOS DERECHOS Y POR LA PLURALIDAD DEL ESTADO

La reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas aprobada por el Congreso de la Unión en julio de 2001, constituye la síntesis de un largo proceso de negociación en el campo jurídico para incluir en el orden constitucional el reconocimiento de los derechos políticos de los pueblos indígenas. La reforma de la ley se convirtió efectivamente en el centro de un debate nacional que como nunca antes concentró la atención de diferentes actores interesados en modificar aspectos fundamentales del pacto social establecido en la Constitución. El resultado de estas reformas revela que el Estado mexicano no está dispuesto a definir una nueva relación con los pueblos indígenas que garantice su inclusión y reconocimiento legal con derechos a la autonomía y la libre determinación. Revela especialmente el proyecto ideológico-político del régimen actual, así como la correlación de fuerzas dominante en el bloque en el poder contraria a reconocer la pluralidad jurídica y cultural del Estado mexicano.

Las expectativas que generó la discusión de la Iniciativa de Ley sobre Derechos y Cultura Indígena en el Congreso de la Unión se desvanecieron con la aprobación de una reforma legal que desdibujó, acotó y minimizó los derechos establecidos en dicha iniciativa, como se verá de manera detallada en diferentes capítulos de este libro (véase Magda Gómez, Francisco López Bárcenas y Consuelo Sánchez). El rechazo a las controversias constitucionales interpuestas por más de 300 autoridades de municipios indígenas impugnando el procedimiento de reforma legal —hecho insólito en la historia del país—, fueron la prueba última de la cerrazón del Estado de abrirse al reconocimiento de la diversidad y los derechos de los pueblos indígenas. Ambos hechos revelan que el llamado estado de derecho no es neutral, ni se encuentra por encima de todos los ciudadanos, sino que responde a intereses y fuerzas políticas hegemónicas. Las voces y movilizaciones indígenas no fueron lo suficientemente fuertes para exigir a los legisladores que apoyaran reformas legislativas más radicales. De esta manera una iniciativa de reforma que como

ninguna otra en la historia de México fue consensada y apoyada por diferentes fuerzas y sectores sociales, fue enviada al basurero de un solo plumazo.

Estos procesos no son solamente producto de decisiones arbitrarias o de la simple cerrazón y atavismo de los legisladores, responden en realidad a un proyecto de nación opuesto radicalmente al que promueven los pueblos indígenas. Tales procesos y sus consecuencias no son muy diferentes a lo que se observa en otros países de América Latina, como es el caso de Bolivia, Chile, e incluso Colombia y no puede desvincularse de un contexto marcado por las políticas neoliberales y de ajuste estructural.

La reforma del Estado y la democracia

Las esperanzas puestas ante el nuevo gobierno foxista desde que asumió el poder en enero de 2000, hicieron pensar que era posible construir un nuevo escenario político para disputar en el terreno de la legalidad derechos históricos y de justicia social para los pueblos indígenas. Pocos meses sin embargo bastaron para hacer evidente el carácter conservador y simulador de dicho gobierno, así como su subordinación a los intereses del gran capital transnacional. En este sentido el gobierno de la alternancia no ha abierto cauces significativos para cumplir sus promesas ni arraigar procesos democráticos en el país. Si bien el nuevo gobierno se ha visto obligado a redefinir los mecanismos de mediación entre el Estado y los ciudadanos, cuestionando antiguas prácticas corporativas, para impulsar la idea del individuo autónomo y libre de tomar decisiones, es decir, el ciudadano moderno, esto no se ha acompañado de mecanismos que garanticen las prácticas democráticas de participación y elección, y el arraigo de una cultura de la legalidad.

En el caso de los pueblos indígenas el debate de la ciudadanía y la democracia no puede ser abstraído de la diferencia cultural y los derechos colectivos, no puede limitarse a constatar la vigencia del multipartidismo. Las formas de gobierno indígena así como las prácticas de representación política y de justicia involucran un debate profundo sobre el orden jurídico y el pluralismo que no puede reducirse al reconocimiento limitado de los llamados usos y costumbres, o de los sistemas normativos internos, como se establece en las nuevas leyes aprobadas. El tema efectivamente genera mucho escozor en los defensores del orden jurídico instituido, tal como se vió en diferentes momentos de la

polémica en torno a las reformas en materia indígena. Las voces más liberales han visto como una aberración el reconocer derechos colectivos a las comunidades y pueblos indígenas porque se afirma que esto va en contra de las libertades individuales y se generen retrocesos de orden jurídico y político. No se termina de comprender que los pueblos indígenas buscan que se les reconozcan sus derechos colectivos, y especialmente sus derechos autonómicos, con el fin de tomar las decisiones que les competen en materia jurídica, política y cultural para garantizar también los derechos individuales de sus miembros, y una relación más igualitaria y justa con la sociedad nacional. El debate no es nuevo ni único del país, y nos lleva a interrogarnos sobre las condiciones históricas que han hecho que a los pueblos indígenas se les niegue el disfrute de sus derechos individuales, justamente por no reconocerles en su carácter de pueblos con derechos colectivos (Stavenhagen, 1992). Las nuevas reformas legales no resuelven este problema y terminan enfrascadas en una paradoja, que en realidad es parte de la retórica del reconocimiento tal como se ha dado en nuestro país: por un lado se reconoce a los pueblos indígenas su derecho a la autonomía y la libre determinación pero, en un proceso de alquimia jurídica, como lo muestra Magdalena Gómez y Consuelo Sánchez en este libro, se vacían de contenido tales derechos con una serie de candados que impiden su reconocimiento y ejercicio.

Finalmente queda pendiente en el debate el carácter de la ciudadanía de los pueblos indígenas: ¿Cómo garantizar derechos individuales sin perder de vista la diferencia cultural? Pero, ¿cómo al mismo tiempo abrir opciones a las voces subordinadas dentro de los pueblos y comunidades indígenas para que no sean víctimas de la opresión cultural? Estamos efectivamente ante cuestiones centrales que han sido ampliamente discutidas en los últimos años por diferentes teóricos de la multiculturalidad y muestran que la política del reconocimiento no debe verse como el coto para justificar exclusiones, sino por el contrario como un referente para redefinir alternativas identitarias. Toda cultura está sujeta a ser cuestionada (Parekh, 2000), por lo cual las políticas de reconocimiento requieren reconocer la diferencia, pero también la diversidad interna. Han surgido en el horizonte político conceptos como ciudadanías multiculturales o culturales (Kymlicka, 1996; Stavenhagen, 2000) o bien ciudadanías diferenciadas (Hernández, en este libro), como una manera de abrir opciones al reconocimiento de derechos de ciudadanos con pertenencias étnicas y de género, tanto con relación al Estado

y la sociedad, como al interior mismo de los grupos socioculturales. Dichos conceptos abren efectivamente opciones importantes para pensar de otra manera la diferencia y los derechos ciudadanos. Aun así, tampoco parecen ser suficientes para garantizar el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos, ya que éstos no pueden ser reducidos a la idea de ciudadano. Se encuentran aquí algunos nudos claves de un debate sobre la diferencia cultural, la ciudadanía y la democracia, los cuales han estado presentes a lo largo de estos años de discusión política en México y en otros países latinoamericanos (Sieder, 2002). Pistas nuevas en este sentido ofrecen, en este libro, las reflexiones de Sarela Paz sobre la recomposición hegemónica que traen consigo las políticas de reconocimiento, de Héctor Díaz-Polanco sobre la relación entre diferencia e igualdad como claves en el debate de la diversidad y la disputa autonómica, de Aída Hernández y de María Teresa Sierra sobre la construcción de alternativas identitarias dialógicas no encerradas en particularismos culturales ni en universalismos culturales o de género.

La disputa por el orden jurídico y el pluralismo

El problema central del debate debe entonces ubicarse tanto en el marco de las condiciones estructurales y globales en las que se insertan las políticas del reconocimiento como en los condicionamientos mismos de las ideologías políticas hegemónicas inscritas en el orden jurídico establecido. Dicho orden constituye, en efecto, un bloque de contención para su propia transformación y la garantía misma de su legitimidad. Como atinadamente muestra Juan Carlos Martínez, en el proceso de reforma constitucional, ninguna de las iniciativas legales ha logrado romper el monopolio del derecho que tiene el Estado mexicano; lo que significa que las relaciones que determinan el campo jurídico no fueron trastocadas a pesar de todas las movilizaciones que se generaron alrededor del tema indígena. Pareciera ser que para avanzar en una reforma que reconozca la pluralidad, se necesita efectivamente disputar los términos mismos de la *doxa* jurídica, que define al estado de derecho, e introducir nuevos referentes que vayan más allá del principio de la unidad del derecho y del individuo; pero se necesita también trastocar la correlación de fuerzas externas que la legitiman. En este sentido 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; tal como se hizo evidente durante el proceso de reformas constitucionales y con el rechazo a las controversias constitucionales, analizado por Magdalena Gómez y Francisco López en este libro. 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, sin que el Estado mismo se vea afectado, tal como insiste Magdalena Gómez.

El caso de Oaxaca es un ejemplo analizado por Juan Carlos Martínez para mostrar que el reconocimiento legal de la diferencia no es suficiente para trastocar la legitimidad de la *doxa* jurídica y tampoco para garantizar opciones liberadoras para los pueblos indígenas. Según analiza Martínez la legalización de los usos y costumbres indígenas para la elección de autoridades en el Estado de Oaxaca ha beneficiado al poder estatal al fortalecer su gobernabilidad interna y al instituirse como árbitro mediador de los conflictos políticos, antes que significar una conciencia clara de las autoridades comunitarias sobre sus derechos. Desde esta perspectiva el reconocimiento de los usos y costumbres en el caso de Oaxaca ha implicado ampliar el margen de intervención del Estado en los asuntos locales y su control, y menos una alternativa para el afianzamiento de los derechos indígenas. Las limitaciones deben verse también considerando las condiciones estructurales y políticas en las que se han dado dichas reformas legales, que acotan el ejercicio de derechos políticos y autonómicos de los pueblos.

Las reformas legales, a pesar de su limitación, han abierto espacios para fortalecer procesos de reivindicación identitaria y delinear proyectos de autogestión impulsados por comunidades y organizaciones indígenas, aprovechando los márgenes que abren las nuevas leyes. El lenguaje del derecho puede ser también liberador si se tiene la legitimidad y fuerza política para reivindicarlo, como a pesar de todo siguen mostrando algunas experiencias de organizaciones indígenas en el país. Los logros escasos que en materia de reconocimiento se han conseguido no

desmeritan los avances que se han gestado en el ambiente político por el simple hecho de poner a discusión el tema de la diversidad en el debate de nacional y la necesidad de redefinir legalmente el orden jurídico establecido.

IDENTIDAD. LÍMITES Y ALCANCES DE LA POLÍTICA DEL RECONOCIMIENTO

En suma, queda claro que la reforma legal aprobada, así como las controversias constitucionales, revelan las estrategias políticas y económicas del régimen actual, que no son muy diferentes a las aplicadas en los últimos años por gobiernos anteriores. Estamos efectivamente ante un proyecto político e ideológico hegemónico defendido por el régimen que amparado en una retórica legal de la diversidad, apunta a fortalecer un proyecto de nación excluyente, de minorías y acciones afirmativas y no fundado en el reconocimiento de los pueblos indígenas y sus autonomías. Resulta también claro que la apuesta de la legalidad no puede ser vista como el único camino para la transformación, y esto parece ser una de las enseñanzas para las organizaciones indígenas.

La retórica legal de la diversidad que fortalece un proyecto de nación excluyente implica, por tanto, una política de identidad que escasamente ha aportado a la construcción del pluralismo político y social en México. Es en este sentido que no hemos resuelto en el debate las diversas formas en que se expresa la diferencia y cómo su aceptación y reconocimiento contribuye o no a democratizar la sociedad mexicana. Tal vez lo que ha estado faltando en el análisis es vincular los términos y las condiciones políticas en que se está dando el reconocimiento y el rol que está jugando en el marco de una lucha hegemónica.

Bajo esta mirada el presente libro destaca a través de los trabajos de Salomón Nahmad y Neil Harvey el uso altamente instrumental que se está dando a la diferencia y a la retórica de cambio a través de propuestas de desarrollo que están manejadas por organismos internacionales y que no han generado cambios estructurales. Al contrario se han desatado expectativas de desarrollo local que no logran fluidez ni receptividad en los marcos de un programa de gobierno que persiste en usar lo multicultural sólo con fines de posicionamiento en la lucha política.

Este ambiente político constriñe los alcances en materia de reconocimiento, el cual, según Francisco López Barcenás, está siendo discutido

dentro de una concepción de discriminación positiva que es generadora de normas que intentan coadyuvar la exclusión, pero que a su vez desplazan el tratamiento de lo indígena como un problema de minorías. En realidad, el problema indígena debería ser enfocado como consustancial y estructural a la nación mexicana, lo que supone que su tratamiento jurídico debe apuntar no sólo al desarrollo de normas de reconocimiento en las legislaciones secundarias, sino a transformar radicalmente el nivel de la legislación constitucional.

Un aspecto más, poco discutido en este libro, no por ello de menor importancia, tiene que ver con las perspectivas mismas de las organizaciones indígenas y los obstáculos que han confrontado para consolidar una propuesta política. Tal punto es resaltado por Natividad Gutiérrez quien considera que han hecho falta estructuras de representación propias que pongan el acento en el fortalecimiento de una propuesta indígena generadora de un pensamiento independiente para romper con formas de intermediación clientelar, que han sido típicas del movimiento indígena. Desde esta visión se apuntaría a fortalecer visiones étnicas que garanticen el arraigo y la apropiación de las demandas por parte de las organizaciones indígenas y sus representantes.

En una posición diferente Consuelo Sánchez y Juan Carlos Martínez coinciden en enfatizar la necesidad de articular luchas del movimiento indígena más allá de los particularismos de la diferencia y forjar coaliciones políticas amplias que desborden a los indígenas porque la pluralidad social y política no es sólo un asunto de los pueblos indios. Siguiendo esta tónica podemos recordar algunas apuestas de Chantal Mouffe, quien intentando desarrollar una visión de democracia plural antiesencialista, propone la necesidad de articular distintas luchas que están ligadas a distintas formas de opresión y que a su vez puedan concebir un proyecto de articulación y acción común que genere una identidad política colectiva o un campo de lucha donde converger y tejer acuerdos, más allá de los particularismos y sobre todo donde se puedan crear condiciones para construir una articulación hegemónica distinta a la liberal. En este panorama la conquista de metas particulares (indígenas o de género) estará relacionada a una amplia articulación de demandas de la sociedad civil (1999: 107-126).

No podemos analizar la política de identidad en sí misma o al margen de los fines políticos que está cumpliendo, necesitamos ligar estos fines a las relaciones de fuerza locales, y también nacionales e internacionales. En este esfuerzo encontramos el capítulo de Sarela Paz que

destaca un análisis de la diferencia en tanto factor que contribuye a la consolidación de una visión de reconocimiento subordinada a una propuesta política neoliberal que consolida bases muy inconsistentes para pensar en un verdadero pluralismo político. Pero además del factor político, para avanzar en la reflexión sobre cómo la diferencia, en tanto política de identidad, contribuye a democratizar la sociedad mexicana, Héctor Díaz-Polanco nos plantea la necesidad de postular los términos del reconocimiento ligados a la distribución de riqueza, encaminándonos de esta manera, a la conquista de una democracia plural que no sólo suponga derechos diferenciados, sino a la vez, formas económicas orientadas por un principio de igualdad y justicia.

Siguiendo el hilo de los fines políticos que desata la lucha por el reconocimiento, Aída Hernández nos recuerda que si bien en el gobierno de Fox se ha generado una aceptación bastante limitada de los derechos indígenas, no debemos olvidar que el debate sobre la diferencia cultural, desde la especificidad de género en el movimiento indígena, ha contribuido a que los actores miren su cultura en términos dinámicos a través de las visiones críticas que se han desarrollado sobre usos y costumbres. Justamente por esto las mujeres indígenas han encontrado la posibilidad de impugnar aspectos específicos de la tradición que las afectan y las oprimen. Procesos similares destaca Paloma Bonfil si bien enfatiza en otro ángulo del análisis vinculado con los impactos de las políticas estatales sobre las mujeres indígenas. La posibilidad de entender la cultura como algo dinámico se muestra también cuando leemos la diferencia indígena a la luz de los derechos humanos porque permite confrontar, como lo destaca María Teresa Sierra, visiones de dignidad humana que proceden de distintas culturas, desarrollándose relaciones de orden dialéctico entre formas particulares y universales de derechos, que son cambiantes y se influyen mutuamente. En este sentido el reconocimiento a la diferencia no es sólo un debate de moda, sino que está expresando un proceso general de la época que involucra una concurrencia de subjetividades en torno a preocupaciones comunes y ubica a los indígenas como actores contemporáneos insertos en las mismas dinámicas globales de la sociedad en su conjunto.

¿Hacia un multiculturalismo oficial?

La experiencia mexicana respecto a la reforma en materia indígena revela no solamente un proyecto hegemónico opuesto a reconocer derechos

indígenas, sino también una conceptualización dominante sobre el reconocimiento y su relación con el liberalismo lo cual ha estado estructurando la lucha hegemónica de los últimos 20 años. Observamos que se está consolidando un multiculturalismo oficial que ha logrado articular políticamente la diferencia como parte del orden social, por lo que requerimos discutir con las visiones que ven en la diferencia una emergencia positiva y contestaria sin tomar en cuenta que ésta se está desarrollando en los marcos de una hegemonía neoliberal y un Estado distinto al nacional-populista.

Si reflexionamos, por ejemplo, cómo una ideología se vuelve dominante, veremos que no es precisamente porque las ideas de quienes dominan se han generalizado, sino más bien porque se han incorporado motivos y aspiraciones de los oprimidos para volverlos compatibles con las relaciones de dominación. En este sentido podemos hablar de un capitalismo multicultural que forma parte de un proyecto liberal y que se alimenta de una visión de tolerancia y diversidad, donde el “otro” es privado de su sustancia. Según Žižek es la aceptación de una “otredad regulada” que se inspira en una tolerancia represiva y que está aportando a la construcción un orden mundial posEstado-nación, en la medida que ha desatado un proceso inverso a la temprana constitución de los estados-nación; es decir, el desarrollo de una etnización de lo nacional, una búsqueda renovada de las raíces étnicas que forma parte de una reacción al mercado mundial (1998: 168).

Siguiendo al autor, encontramos que las formas oficiales de multiculturalismo constituyen una ideología *ad hoc* para el capitalismo global en la medida que pretende cuidar y respetar la cultura local, pero desde una posición universal privilegiada. No porque anteponga sus valores particulares, sino porque mantiene un punto vacío de universalidad que le permite esconder el anonimato universal que se expresa en la práctica del capital. La actitud liberal de lo “políticamente correcto” como una práctica que supera las limitaciones de su particularidad y acepta la existencia de mundos culturalmente diversos, está escondiendo la presencia masiva del capital, está desarrollando una percepción social que ya no permite imaginar la caída del capitalismo. De ahí que las políticas de los estados en Latinoamérica ya no debaten el ideal político de la distribución de riquezas sino más bien y, en sintonía con los organismos internacionales, prefieren apuntar a atender la pobreza como un problema de “poblaciones vulnerables”.

Es en este sentido que la reflexión entre reconocimiento y liberalismo debe ayudarnos a responder, ¿cuánto de la politización de las luchas particulares afecta o produce impacto al proceso global del capital?, ¿cuánto del reconocimiento a los pueblos indígenas que ha generado una reforma jurídica inspirada en la acción afirmativa ayuda a resolver los problemas de tierra y productividad planteados por movimientos como “el campo no aguanta más” o los problemas que genera el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas?

Si no queremos ser atrapados por las visiones del multiculturalismo oficial, el reconocimiento como factor político de movilización debe ser reflexionado en los marcos de la lucha hegemónica y debe ayudarnos a visualizar acciones que se orienten a trastocar las viejas relaciones corporativistas de la sociedad mexicana. El desafío político e intelectual al que nos enfrentamos, es por tanto, desarrollar una teoría crítica del reconocimiento que no se desligue de la redistribución de bienes y los principios de igualdad, como enfatiza Díaz-Polanco en este libro.

Por último, debemos destacar que las reflexiones de este libro sobre la diferencia como política pública no intentan juntar lecturas iguales o visiones similares del proceso que se abrió con el gobierno de Fox. Algunos autores consideran que una política de identidad juega en sí misma un factor democratizador en la sociedad mexicana y mientras más diversidad promovamos mayor será la probabilidad de acercarnos a una sociedad plural. Otros consideran el efecto conservador que está jugando el reconocimiento y alertan sobre cómo la diferencia, en tanto factor político, ha perdido capacidad de cuestionamiento. Hay también quienes enfatizan en la necesidad de postular los términos del reconocimiento ligados a la distribución de riqueza y visiones de igualdad social.

Consideramos que el potencial de un texto está también en las discrepancias que encontramos al analizar un problema y en los distintos énfasis que hacemos. Esto, no por demostrar “tolerancia” entre lecturas que entienden el proceso de distinta manera, ni por caer en la retórica, algo oficial y algo trivial, de que cuanto más destacamos nuestras diferencias más democráticos nos hemos vuelto. Una especie de celebración de la alteridad que junta diversidades y las revuelve sin un principio ético, como si su reconocimiento nos pondría a todos en un mismo plano. En contraste con ello, consideramos que el debate al que queremos invitarlos trata más bien de confrontar entendimientos para ayudar a madurar salidas en un momento político donde las visiones políticas multiculturales han vuelto a la diferencia algo oficial, que ha empezado a formar parte

del orden social.³ Podemos atrevernos a decir que en México y en Latinoamérica ya hay un multiculturalismo oficial que está jugando un rol fundamental en la lucha hegemónica.

Con discrepancias y más allá de ellas, también podemos decir que los capítulos de este libro tienen un punto de confluencia, que se comparte a lo largo de las exposiciones de ideas y es esa sensación amarga del escaso alcance político con que se ha llevado adelante el reconocimiento de los pueblos indígenas. Esa desazón que la historia nos ha jugado y que se refleja en el esfuerzo casi caricaturesco del presidente Fox en combinar una política de identidad con una visión profundamente empresarial en la administración de los recursos y las riquezas.



D.R. Héctor Valdivia, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Fototeca "Nacho López"

Las nuevas caras del indigenismo

³Para profundizar a las críticas a los usos políticos del multiculturalismo, véase Paz en este libro, Sieder (2002), Hale (2002).

BIBLIOGRAFÍA

- ASSIES, Willem (1999), "Introducción", en Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds.), *El reto de la diversidad*, México, Zamora, El Colegio de Michoacán.
- GÓMEZ, Magda (2003), "¿Indigenismo del cambio?", *La Jornada*, mayo 20, p. 9.
- HALE, Charles (2002), "Does Multiculturalism Menace?. Governance, Cultural Rights and The Politics of Identity in Guatemala", *Journal of Latin American Studies*, 34, pp. 485-524.
- KYMLICKA, Will (1996), *Ciudadanía multicultural*, Paidós Barcelona,
- ITURRALDE, Diego (2000), "Las reformas constitucionales como una caja de pandora", en *Actas XII Congreso Internacional. Derecho consuetudinario y pluralismo legal: desafíos en el Tercer Milenio*, Chile, Universidad de Chile, pp. 1051-1060.
- JAMESON, Fredric y Zizek Slavoj (1998), "Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional", en *Estudios culturales: reflexiones sobre el multiculturalismo*, Paidós, Buenos Aires.
- MOUFFE, Chantal (1999), *El retorno de lo político*, Paidós, Barcelona.
- PAREKH, Bhikhu (2000), *Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory*, MacMillan Press, Londres.
- SIEDER, Rachel (ed.) (2002), *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Londres, MacMillan Press.
- STAVENHAGEN, Rodolfo (1992), "Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales", en *Nueva Antropología* 43, pp. 83-100.
- (2000), *Derechos humanos de los pueblos indígenas*, México, CNDH.
- TAYLOR, Charles (1993), *Multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

PARTE I

Neoindigenismo

Natividad Gutiérrez Chong*

Mercadotecnia en el “indigenismo” de Vicente Fox**

INTRODUCCIÓN

¿HAY CONEXIONES concretas entre la retórica política del discurso de campaña de Fox y el de su administración electa? ¿Cómo podemos evaluar las políticas de su gobierno hacia los indígenas? ¿Qué es más visible de su gobierno: resultados políticos o mercadotecnia? De otra forma: ¿En qué han quedado sus propuestas hacia los indígenas, ampliamente difundidas en los medios, durante el proceso electoral que lo llevó a la presidencia?

Sin duda, para el presidente electo Vicente Fox (2000–2006) el “problema indígena” ha resultado bastante más complicado de lo que pensó. Y ello a pesar de presumir *saber* qué era aquello que los indígenas requerían para mejorar su calidad de vida y que expresó en una curiosa fórmula durante su proselitismo político: “(Al llegar a la Presidencia) impulsaré el desarrollo con la promoción de inversión nacional y extranjera, *porque yo sé* que, en el fondo, todos los indígenas lo que quieren es tener un *vochito*, su tele, y un changarro que les permita vivir a ellos y sus familias”.¹

Esta ya conocida frase en voz de un candidato refleja aquellas leyes de la mercadotecnia que se aplican a la política, como son las siguien-

* nativid@servidor.unam.mx Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Deseo agradecer a Ariel Ruiz, sus observaciones y sugerencias, principalmente en el tema de la mercadotecnia.

** También “marketing” (voz inglesa). “El marketing político es una técnica encaminada a buscar, crear y desarrollar las satisfacciones necesarias que permitan conseguir avanzar sobre el electorado a corto plazo, mejorar la posición de poder a medio plazo y situar al partido y candidato en lugar preferente a largo plazo” (Navarro, Pastor y de Rivas, 1996: 23). En tanto estrategia aplicada al mercado electoral está basada “en hechos y propuestas políticas acertadas y comunicadas en tiempo y modo de acuerdo a las condiciones de la coyuntura” (Guzmán, 2001: 54).

¹ Nota de Juan Manuel Venegas, *La Jornada*, 8 de abril de 2000. También citada por Carlos Monsiváis “Por mi madre, bohemios”, *La Jornada*, 10 de abril de 2000, <http://www.jornada.unam.mx/2000/abr00/000410/monsi.html>

tes: el liderazgo, resumido en la frase “es mejor ser el primero que ser el mejor” (*porque yo sé...*); la percepción del electorado, “saber qué es lo que el electorado quiere” (*todos los indígenas lo que quieren...*); la concentración: “apropiarse de una palabra en la mente de los consumidores” (*vochito, tele y changarro*); la sinceridad, que consiste en “reconocer algo negativo o una debilidad y luego convertirlo en algo positivo”.²

Lo último merece más comentarios. El consumo de artefactos asociados a la vida urbana era suficiente para terminar con lo que el presidente percibía como un descontento que resultaba en revuelta (Chiapas, 1994). Bastaba sustituir el descontento que se expresaba en levantamiento, con oportunidades para consumir. La falta de acceso a una cultura de consumo era identificada como el origen de las injusticias y pobreza que aquejaban a los indígenas. Durante los 52 años de indigenismo oficial (es decir, desde 1948) se han diseñado e implementado distintas y numerosas estrategias de desarrollo con sus respectivas fórmulas ideológicas –“Ni conservar «indio» al indio, ni indigenizar a México”, por ejemplo–,³ pero ninguna tan simplista e irrespetuosa hacia la espiritualidad y cultura indígenas como la que planteó Fox en ese entonces.

Fox, al llegar al poder, hereda más de 50 años de indigenismo oficial construido por las administraciones elegidas del Partido Revolucionario Institucional. Ese indigenismo, para responder a los propósitos del Estado, se fue definiendo como el conjunto de políticas públicas con una justificación teórica e ideológica, que ha buscado la aculturación o mexicanización de las poblaciones indígenas. Hasta finales del siglo xx, los estados del mundo habían procurado por diversos medios la homogeneización lingüística y cultural de sus poblaciones, forjando así un sistema de naciones que tuviesen estándares, propósitos comunes y capacidad de comunicación entre sus ciudadanos. Este reto de la modernidad, en México, fue asumido por un indigenismo institucional. Si bien la labor indigenista en el país ha sido extensa y merece estudios por separado,⁴ en los párrafos siguientes mencionaré lo que, a

²Otras leyes son el “éxito” que busca evitar la arrogancia y el triunfalismo y la “singularidad” referente a concentrar la estrategia en un solo punto (Reyes Arce y Munch, 1998).

³Mensaje de apertura de Lázaro Cárdenas al Congreso Indigenista Interamericano (Pátzcuaro, 1940) “Los indígenas, factor de progreso” (Comas, 1964).

⁴En tanto que este no es el lugar para abundar en la empresa indigenista de los gobiernos posrevolucionarios remito al lector a sus fuentes más representativas. Véase, por ejemplo; Aguirre Beltrán, 1952; Basauri, 1940; Comas, 1953 y 1964; Caso, 1958; Gamio, 1916; Stavenhagen y Nolasco, 1988; Villoro, 1950; Marroquín, 1972.



D.R. © Fernando Rosales, 2001. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Fototeca "Nacho López"

La mercadotecnia en el indigenismo.

mi parecer, han sido las partes más polémicas del indigenismo a fin de encuadrar el giro que está imprimiendo la administración del PAN en la materia.

La aculturación y castellanización del indígena, es decir, adoptar el "estilo de vida" del mestizo, fue la misión principal del indigenismo, pese a las distintas escuelas de pensamiento y etapas institucionales⁵ que fueron abonando al enriquecimiento del más importante organismo de planificación administrativa y de registro histórico cultural, el Instituto Nacional Indigenista (INI), fundado en 1948. Como se sabe, el INI, desde su nacimiento y hasta fecha reciente, llevó a cabo la labor de integrar, por la vía de la aculturación o la participación, a las poblaciones indígenas. Esta labor implicó multiplicar esfuerzos para lograr objetivos.

⁵Una historia de las distintas etapas del indigenismo, incluye por lo menos tres. La primera, a partir de 1940, con el principio institucional del indigenismo y el énfasis en la aculturación; la segunda inicia con la Reunión de Barbados en 1971, etapa que representa el llamado "indigenismo de participación", mientras que la última puede trazarse a partir de la década de los noventa, cuyo rasgo más notable es la apertura a la discusión de la autonomía y la libre determinación, así como la búsqueda de la representatividad política de los pueblos indígenas. Véase Barre, 1988; Bonfil Batalla, 1979 y 1981; Díaz-Polanco, 1991; Weinberg, 2000; Gutiérrez, 2001c, capítulo 6, "La mexicanización o la pluralidad de México".

Así asumió varias responsabilidades, que iban desde emprender programas de alfabetización, desarrollo social, construcción de infraestructura, hasta la procuración de justicia, entre otras. También, y de manera muy relevante, llevó a cabo el rescate de “tradiciones culturales”, “manifestaciones artísticas” y lingüísticas, cuyo resultado se manifiesta en acervos y colecciones de incalculable valor. Éste es justamente el terreno más polémico del indigenismo y que se configura como una de las contradicciones más intensas del imaginario nacional: la exaltación apologética del “indio muerto” y el desprecio por el “indio vivo” (Benítez, 1968: 47). Los “indios muertos” revelan un pasado histórico excepcional, representan grandeza arqueológica y mitológica, son fuente de autenticidad y originalidad, rasgos indispensables de la nación moderna, cuyo prestigio emana de una continuidad histórica irrefutable. A los “indios vivos” se les ha atribuido la fragmentación que se refleja en la falta de unidad nacional y en la dispersión y “atraso” cultural que resulta en marginación y pobreza.

Pero también los “indios vivos” son los creadores de una vasta “cultura popular” (artesanías, música, alimentación) que aporta con creces numerosos elementos de la cultura nacional mestiza. Ese es el contexto en el que se enlaza el nudo conceptual más controvertible del indigenismo y que para algunos significó “la crisis del indigenismo” (García Mora y Medina, 1986; Bartra, 1974). El indio, para integrarse a la nación mexicana, debía asimilarse, optar por ser mestizo,⁶ pero al mismo tiempo debía conservar su “espíritu manifestado en las artes” (Comas, 1953), pues de allí emanan la originalidad y autenticidad de la cultura nacional asociada al arquetípico mestizo. No obstante, es innegable la labor y trayectoria indigenista, que logró desarrollarse con la visión de conservar la “parte viva” de nuestra continuidad histórica. Actualmente podemos afirmar que ni la asimilación ni la aculturación lograron desaparecer a las poblaciones indígenas; antes bien, éstas han utilizado la modernidad por vía del indigenismo oficial (educación, estandarización, comunicación) para resurgir con visibilidad étnica en sus propios términos, siendo uno de los más relevantes el nuevo concepto de pueblos indios.

El lado bromista del incipiente indigenismo de Fox (“los 15 minutos” que según él requería para dar solución al conflicto chiapaneco)

⁶“Cuando hay apropiación del conocimiento indígena, se llama “mestizaje”. En este sentido, se trata de una cuestión de conveniencia cultural que no beneficia a los indios para nada” (Comunicación personal de Bartolomé Alonzo Camaal, la cita completa en Gutiérrez, 2001c: 200).

empezó a tomar otro cuerpo al deslindarse de la anterior labor institucional de asimilación y aculturación del indio. Así, expresó: "México es una nación pluricultural y pluriétnica y, por tanto, es prioridad de mi gobierno construir una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad nacional, fundada en el reconocimiento de la diversidad cultural, en el diálogo entre culturas y en el respeto y asunción (*sic*) de las diferencias" (Mensaje del Presidente de la República –Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006). En este mensaje Fox contempla a la nación ya pluricultural y pluriétnica, pero ni él ni sus colaboradores han hecho explícito si debe mantenerse la mexicanización y la continuidad de la nación mestiza⁷ o cómo ocurrirá ese giro profundo hacia la construcción de una nación pluricultural y respetuosa de la diversidad; o bien, si se planea la desaparición del indigenismo ideológico pero se mantiene la responsabilidad institucional de las políticas sociales a las poblaciones indígenas. Para que la diversidad se exprese, no basta con reconocimiento sino con la existencia de mecanismos institucionales para construir la diferencia. Fox retoma del ex presidente Ernesto Zedillo (1993-2000) el resultado de los Acuerdos de San Andrés (febrero de 1996), que es el "compromiso" de construir una "nueva relación del Estado con los pueblos indígenas". De ello se desprende, entonces, que el nuevo tipo de indigenismo es la "nueva relación", pero sin que se responda si continua la aculturación, si desaparece la política indigenista del Estado o se reconocen constitucionalmente los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Efectivamente, se reconoce la necesidad de establecer una "nueva relación", pero no se especifica la modalidad que asumirá ni los procedimientos que la harán realidad.

Ahora bien, el presidente Fox enfrenta la urgencia de llevar a cabo reformas en las políticas hacia los indígenas en un contexto distinto al del indigenismo posterior a los años cuarenta. Si este último buscaba la

⁷Reproduzco de Cessia Esther Chuc (antropóloga maya) su opinión sobre los mestizos: "El mexicano, el del centro y el mestizo, reciben muchos privilegios por encima de las culturas indias [...]. En apariencia el país está unificado con los temas de los mexicanos, los aztecas, el mestizo" (para el texto completo de la entrevista, véase capítulo 8 "Los mitos nacionales vistos por los indios", Gutiérrez, 2001c). En el capítulo mencionado se expone el análisis de 10 entrevistas a indígenas con estudios profesionales y de 50 cuestionarios a estudiantes de nivel superior sobre el mestizaje y aztequismo. Los resultados me permitieron llegar a la siguiente conclusión: el mestizaje es un "revisionismo ideológico de unificación que choca con la opinión indígena: la idealización de la descendencia común neutraliza los orígenes culturales de los grupos étnicos [...], la evidencia muestra que los indígenas rechazan la asimilación y mestizaje y declaran con claridad que no desean llegar a ser mestizos" (p. 208).

homogeneización como condición de progreso, el indigenismo actual basado “en la nueva relación” se construye con un conjunto de oportunidades propicias al reconocimiento de la diversidad que están experimentando algunos estados de América Latina (Guatemala, Colombia y Ecuador). Estas son:

- a) una legislación internacional favorable (Convenio 169 de la OIT, la Carta de Derechos Humanos), que ha presionado para que los estados adopten un “multiculturalismo constitucional”, es decir, la dictaminación de reformas e instrumentos legislativos que observen y apoyen el respeto a la diversidad (Van Cott, 2000);
- b) el reconocimiento a los usos y costumbres como sistema jurídico vigente;
- c) la participación de indígenas en la toma de decisiones, y
- d) la redefinición de las relaciones del estado con respecto a las poblaciones étnicas o minoritarias (Maybury-Lewis, 2002).

Aquello que en este capítulo nos interesa analizar es la “relación” del Presidente hacia los pueblos indios, que en los primeros tres años ha sido errática, ambigua e intrascendente. Para hacerlo, tomamos los siguientes fenómenos que han originado gran impacto durante su administración:

1. el dictamen desfavorable a la Ley en Materia de Derechos y Cultura Indígena (abril 25 de 2001), también conocida como Ley Copca, que él mismo presentó en las cámaras legislativas;
2. la falta de solución al conflicto chiapaneco y a la violencia que priva tanto por parte del EZLN como de otros grupos armados;
3. la indefinición sobre la élite de profesionistas indígenas para conducir el indigenismo (o la política hacia los pueblos indígenas), y
4. la violencia hacia las poblaciones indígenas tolerada por los distintos niveles de gobierno y, por lo tanto, la falta de protección estatal a ellas y que tuvo un momento culminante con la matanza de veintiséis indígenas zapotecas en Agua Fría, Oaxaca (mayo 21 de 2002).

El objetivo de este capítulo es construir el argumento de que en el gobierno de Fox ha sobresalido el impacto mediático al hacerse evidente que no asumió la presidencia con una postura coherente aunque siquiera hubiera sido continuista, menos aún con un proyecto

indigenista innovador. Por lo mismo, la forma de enfrentar los cuatro asuntos específicos arriba mencionados, ha estado caracterizada por una notable ausencia de definición ideológica, de coordinación administrativa, de planificación estratégica, de recursos legales y de logros concretos en la construcción de la "nueva relación". A falta de un programa político medianamente definido, algunos de los recursos disponibles para contribuir al estudio de la administración panista con respecto a los pueblos indios en el marco de la transición democrática, han sido la producción de noticias difundidas a través de los medios.⁸

LEY EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA⁹

En esta sección nos concentramos en la iniciativa de reforma constitucional en materia indígena, conocida a partir del 5 de diciembre de 2000 como la propuesta de Ley Cocopa-EZLN-CNI. Como se sabe esta versión de ley es la que fue enviada por el presidente Vicente Fox al Senado de la República en respuesta a la propuesta de diálogo que buscaba restablecer la paz en Chiapas y como clara señal de cumplimiento a las promesas de su campaña electoral. Fox también capitalizó el "consenso unánime" de los delegados indígenas reunidos para apoyar esa iniciativa en el Congreso Nacional Indígena realizado en Nurio, Michoacán, previo a la llegada de la delegación zapatista en marzo de 2001.¹⁰ Aquí es posible observar una estrategia institucional importante en aquella situación que Fox visualizaba como necesaria para poner fin al conflicto chiapaneco. Los pasos de esta estrategia serían, entre otros, los siguientes:

1. Fox, al apoyar la Ley Cocopa, relega la "Iniciativa de Reformas Constitucionales del Ejecutivo Federal", signada durante la administración priísta de Ernesto Zedillo (15 de marzo de 1998).
2. Al asumir el Ejecutivo la Ley Cocopa y utilizar en el nuevo título las siglas del rebelde EZLN y de la organización civil, Congre-

⁸Los estudios de caso que integran el capítulo están elaborados a partir de trabajos anteriores de mi autoría cuyas fuentes, por la actualidad de los casos, son principalmente periodísticas.

⁹Esta sección está basada en la ponencia de mi autoría "El conflicto étnico en México. Una perspectiva de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar", *Tercer Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales* (Zacatecas, 3-6 de junio de 2001a).

¹⁰"La hora de la palabra y la esperanza: dos mil delegados indígenas provenientes de 50 pueblos de todo México en el Congreso de Nurio" http://www.ezlnaldf.org/leer.php?w_cat=NO&w_is=1014

so Nacional Indígena (CNI), realiza un proceso similar para relegar a la Cocopa (tal como le ocurre a la iniciativa de Zedillo) y para copar las demandas rebeldes del ala militar y el apoyo civil del zapatismo.

3. Mostró, ante la opinión pública nacional e internacional, su apertura al diálogo, su tolerancia, su flexibilidad y hasta su discutible sentido del humor transmitido radiofónicamente.

4. Se mantuvo al margen de las disputas legislativas y de la presión de su propio partido. Como se recuerda, el Partido de Acción Nacional, se opuso a revisar con "buena voluntad" la Ley Cocopa y, por ende, a relegar también la propia propuesta panista, la Iniciativa de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 12 de marzo de 1998. Además, el oficio político del Presidente volvió a quedar en entredicho ante la ausencia de un cabildeo por parte del Ejecutivo para que la Ley Cocopa fuera aprobada.

5. Resistió y dosificó el cumplimiento de al menos dos de las tres señales (desmilitarización y liberación de presos políticos) exigidas por el EZLN como condición para reiniciar el diálogo. Con esta estrategia, Fox dejó el camino libre para que la Ley Cocopa fuera la única debatida en el Senado. A pesar de la estrategia anterior, la dictaminación legislativa no le fue favorable a la iniciativa de Fox. El Senado de la República, de forma unánime, así como los diputados en mayoría calificada, votaron por una versión de Ley Indígena que no conocía la opinión pública (28 de abril de 2001). Este fracaso ocurre pese a las facilidades y apoyo que dio el gobierno foxista a la marcha del EZLN en enero de 2001, evento que le rindió no pocos frutos publicísticos a Fox, que en esos días tuvo buenos niveles de popularidad, incluso superando a Marcos.

El decreto de la Cocopa-EZLN-CNI proponía que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fuera reformado un artículo único, el 4o., así como adiciones a los artículos: 115, 18, 26, 53, 73 y 116. Pero la nueva ley fue resultado de otro proyecto: se adicionó un segundo y tercer párrafos al artículo 1o; se reformó en su integridad el artículo 2o., se derogó el párrafo primero del artículo 4o., y se adicionó un sexto párrafo al artículo 18o., y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115.

No entraremos en los debates partidistas sobre la defensa de las enmiendas, ni en todas las rectificaciones,¹¹ sino que sólo mencionaremos que el primer párrafo del artículo 4o; ha generado profundas discrepancias entre legisladores, círculos políticos y académicos, ya que busca reglamentar para los indígenas la libre determinación y la autonomía.¹²

LA FALTA DE SOLUCIÓN AL CONFLICTO CHIAPANECO¹³

A lo largo de nueve años de conflicto, hay, desde luego, distintas lecturas sobre los factores que impiden una solución pacífica al levantamiento de Chiapas. La lectura más difundida es la que argumenta que en tanto que la versión de Ley Cocopa-EZLN-CNI no sea dictaminada favorablemente y plasmada en la Constitución, el conflicto continuaría sin vías de solución. El EZLN, en voz del subcomandante Marcos, reprobó la nueva Ley Indígena, después de lo cual ha optado por no dar señales públicas de su posición, con lo que se deriva que no hay disposición rebelde de negociación con las partes gubernamentales. La lectura oficial insiste en la disponibilidad gubernamental al diálogo, y que para ello ha dado muestras de apertura, tales como la liberación de presos políticos, el retiro del ejército en zonas de conflicto y la reciente aprehensión de las cabecillas de grupos paramilitares responsables de actos de violencia contra indígenas, como la masacre en Acteal.

Una última lectura se refiere a los espacios que diputados, miembros de ONG, representantes políticos y grupos de la sociedad civil, han construido para sí mismos con el propósito de la intermediación. La lectura que aquí propongo es que la continuidad del silencio entre las partes, rebeldes y gubernamentales, es debida a la notoria ausencia del pensamiento

¹¹ Desde las elecciones de 1997, el PRI fue perdiendo la mayoría necesaria para hacer reformas constitucionales, lo que supone un panorama político muy diferente. Por ejemplo, la introducción de cambios constitucionales y legales debería haber sido precedida por intensas negociaciones entre los grupos parlamentarios de los diversos partidos, especialmente, entre los tres más importantes. Es decir, el hacer reformas dejó de ser el gran privilegio del Ejecutivo, lo que implicó una mayor importancia y responsabilidad en el trabajo legislativo, tendiente a entablar negociaciones más complejas. Así, ante el resultado final, pocos quedaron satisfechos con los cambios hechos a la ley, incluso al interior del PRD hubo grandes disputas, entre senadores y diputados.

Un catalizador para la aprobación de la Ley Indígena de abril de 2001, fue la marcha zapatista. Por supuesto, no fue en el sentido que el EZ quería, pero sin duda influyó en los tiempos del Congreso.

¹² Para un análisis sociológico sobre el artículo 4o. así como la polémica sobre autonomía y libre-determinación con algunos de sus significados, véase: Burguete Cal y Mayor, 1999; Gutiérrez, 2001b.

¹³ Esta sección está desarrollada a partir del documento de mi autoría "Agentes de la modernidad en la resolución de conflictos: los intelectuales y líderes indígenas" seminario internacional, *Chiapas: dilemas actuales del conflicto y la negociación*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte y el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center for International Scholars (septiembre, 2002b).

indígena independiente en los espacios disponibles de negociación, por medio de sus propios líderes, intelectuales o representantes.

La ausencia de voces e ideas indígenas de Chiapas, en la solución de sus asuntos y en la construcción de la paz, determina, en buena medida, el *impasse* del conflicto. Imaginemos a una intelectualidad vasca o catalana al margen de la expresión de las aspiraciones políticas e intereses de sus colectividades. Las reuniones multitudinarias de "indígenas y no indígenas, delegados, observadores, intelectuales y grupos civiles" en el Tercer Congreso Nacional Indígena (Nurío, 4 de marzo de 2001) lograron amplia cobertura mediática y desbordado apoyo civil, pero todavía queda pendiente analizar si de ello se deriva algún resultado político o legislativo que hubiese abonado a la paz. Sin temor a equivocarme, el conflicto étnico de Chiapas es un singular y raro fenómeno en la medida en que los indígenas no han estado involucrados sistemáticamente en los procesos de paz y de negociación. Esta característica tiene importantes y profundas raíces históricas, implicaciones y consecuencias. Mientras en Guatemala se discute y negocia en términos del movimiento maya, en Chiapas aún hacemos referencia al movimiento indígena. Lo indígena es una generalización que subestima, niega y minimiza el nombre propio de la etnia/nación, ya sea nahua, mixteca, maya, tzotzil o zapoteca. Para ampliar la idea, es marcada la tendencia a creer, desde el indigenismo rebelde o gubernamental y, por supuesto, de los indigenófilos¹⁴ globalifóbicos, que la diversidad se basa en establecer una simple diferenciación entre indígenas y no indígenas, ignorando que entre los grupos indígenas, y aun al interior de ellos, también hay múltiples diferencias que se expresan hasta en discriminación y en competencia por prestigio étnico.

Pieza fundamental en la solución del conflicto es el documento de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, signados en febrero de 1996. Este documento, que es el resultado de una difícil negociación entre asesores y representantes tanto del EZLN como del gobierno federal, es un documento que consta de cinco partes: 1. Contexto de la nueva relación; 2. Compromisos del gobierno con los pueblos indígenas; 3. Principios de la nueva relación; 4. Nuevo marco jurídico y, 5. Conclusión.

¹⁴"Indigenófilo", es una forma de llamar a los enconados defensores de los indígenas, cosificados como seres portadores de la virtud y la verdad, ajenos a toda la maldad y defectos que caracterizan a la cultura occidental. (Comunicación personal de Ariel Ruiz, octubre de 2003.)

Su título legal es *Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional enviaran a las instancias de debate y decisión nacional*.

Las negociaciones que llevaron al documento se iniciaron el 17 de octubre de 1995 y concluyeron el 16 de febrero de 1996, con la firma de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en el marco de la segunda parte de la plenaria resolutive del tema 1 sobre derechos y cultura indígena. En suma, los Acuerdos de San Andrés son los compromisos que adquiere el gobierno federal con respecto a la reforma constitucional en materia de derecho y cultura indígena. Este enunciado es de importancia para entender el desenlace de la aprobación de la Ley Indígena de abril, así como el rechazo del EZLN hecho público en los días posteriores.

En estas cruciales negociaciones estuvieron presentes algunos indígenas,¹⁵ pero sin tomar parte relevante en el diálogo. Todo esto da lugar a reflexiones sobre la otredad y la negación, que son fundamento para construir más argumentos de exclusión y discriminación no sólo de "raza", de etnicidad, de género o de clase, sino de sistemas de ideas y pensamientos.

Una consecuencia de esta exclusión, es que se ha generado una actividad política y estratégica que ha quedado en manos de expertos, facilitadores y representantes de partidos políticos, entre otros, que componen una compleja capa de intermediarios. La interacción de los intermediarios entre "bases" –indígenas– y los representantes entre distintos niveles de gobierno incrementan el potencial del conflicto por la generación de diversos intereses y valores. Se generan redes y éstas empiezan a administrar el conflicto, surge la figura del "traductor" como nuevo actor "que permite y facilita la comunicación" cuando los actores se comportan de acuerdo con distintos esquemas o intereses y responden a distintas lógicas. Los traductores se suponen capaces de "entender y reelaborar esquemas de códigos diferentes" (Luna, s/f: 4).

Entre indígenas y no indígenas se supone existen problemas de comunicación o falta crónica de ésta. No sólo de orden lingüístico, sino, supuestamente, de lógica, técnica y estructura. Para subsanar este vacío,

¹⁵Margarito Ruiz, activista y líder tojolabal, opina "...de un total de 40 negociadores que iban a decidir sobre el futuro de los pueblos indios del país [Acuerdos de San Andrés Larráinzar], sólo seis eran indígenas, de los cuales, por cierto, ninguno era chiapaneco" (Ruiz, 1999: 52).

los llamados “traductores” (intermediarios–asesores) operan en las fronteras de grupos que representan intereses antagónicos. Los traductores son expertos que están en contacto con redes y que, por lo tanto, hacen intermediación estratégica especificando “lo que puede funcionar” y “de-sechando el resto” (Luna: 26 y 27).

Por lo anterior y en mi opinión, la dinámica del conflicto ha estado protagonizada por intermediarios, expertos y traductores respondiendo a intereses políticos o clientelares fuera del contexto indígena. Sin demeritar su papel estratégico en las primeras etapas del conflicto, deben crearse condiciones para que otros actores, prioritariamente indígenas, puedan encauzar la construcción de un proyecto de paz y reconocimiento en los términos que también ellos convengan. Entre las razones que cuentan para superar esta primera etapa dominada por actores no indígenas, es que hasta ahora han tenido más peso las soluciones con fines publicitarios y porque prevalece una falta de reconocimiento directo al interlocutor o creador del conflicto. Identificamos, entonces, la necesidad de cambiar la dinámica del conflicto, disminuyendo al intermediario y potenciando al actor por el cual se busca una negociación. Poner fin a la amenaza armada del EZLN tiene un amplio impacto mediático y busca satisfacer intereses de partidos o de administraciones en turno, a la vez que favorece el papel protagónico de intermediarios. Tanto el ex presidente Zedillo como su homólogo Vicente Fox, han deseado encabezar la añorada “firma de la paz” con su respectiva foto. Al resolver solamente el asunto de “firmar la paz” se está dejando atrás el diálogo de los gobiernos con los indígenas y ese es, justamente, el gran faltante histórico.¹⁶

De ahí que las fases siguientes deban propiciar una apertura para que distintos actores indígenas participen en las negociaciones. Hay que construir los mecanismos y propiciar un clima de confianza para que los representantes, líderes e intelectuales de pueblos indios tengan la opción de proponer y discutir una, o varias, agendas de negociación. La confianza se genera si se escucha al otro para generar un diálogo. Así, el tema de los derechos indígenas no está agotado, ni es un tema que debe ser cerrado por los legisladores a pesar de la ley de abril de 2001. Es un tema pendiente de la reforma del Estado y no es un asunto que

¹⁶Nueva investigación tendrá que explicar qué tanto esos intermediarios o traductores –destacando a Marcos y sus seguidores intelectuales– han trasladado las demandas y propuestas indígenas de manera fiel, y qué tanto han puesto de creaciones teóricas no hechas por indígenas. Ello porque no pocas veces se asumen como verdaderos representantes del mundo indígena.

competa únicamente al EZLN, sino a todas las organizaciones y representaciones indígenas del país.

LA INDEFINICIÓN SOBRE LA ÉLITE DE PROFESIONISTAS INDÍGENAS PARA CONDUCIR EL INDIGENISMO¹⁷

Cuando Fox inició su gobierno en septiembre del año 2000, dio a conocer una noticia que hacia historia en el indigenismo mexicano: por vez primera a un indígena se le daba la titularidad del Instituto Nacional Indigenista. El antropólogo nahua Marcos Matías, dejaba su cubículo del CIESAS en la ciudad de México, para ocupar la dirección del indigenismo. El hecho causó gran expectación, pues se esperaba que la administración y planificación de los asuntos indígenas conduciría a replantear el indigenismo tradicional, aquella política e ideología que por más de cinco décadas actuó para los indios sin la consulta o dirección de los indios mismos. Los resultados de la modernidad del Estado benefactor podían constatarse al formar una élite de profesionistas indígenas y con educación académica de alto nivel (Gutiérrez, 1999). Estos indígenas que han ocupado posiciones ejecutivas en instituciones del Estado surgían de forma posterior a la élite de maestros bilingües que se expresaron políticamente desde los años setenta en organizaciones de amplia plataforma indígena, tales como la OPINAC y ANPIBAC.¹⁸ Abogados y académicos indígenas, entre otros, entraron a ocupar posiciones clave en la toma de decisiones y ello ayudó a dismantelar el arraigado prejuicio de la sociedad mestiza/nacional sobre la escasa o nula capacidad intelectual

¹⁷Esta sección está elaborada a partir de dos publicaciones de mi autoría "More than 150 days of V. Fox's indigenism", *Canada Watch* (2001d) y el "Prólogo a la edición en español" (Gutiérrez, 2001c). Sobre el papel de los intelectuales indígenas en la era de Fox, véase Gutiérrez, 2000 y 2001.

¹⁸"Los instrumentos legislativos internacionales favorecen si no la satisfacción inmediata de reclamos étnicos, al menos la divulgación y, la circulación de instrumentos legales que establecen nuevas relaciones entre Pueblos Indígenas y Estado-Nación (artículo 169 de la OIT). De ahí, que el activismo político indígena actual tenga como armas de defensa internacional los convenios 169, y la consideración de una nueva Declaración de Derechos Humanos Indígenas propiciado por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, una subrama de la Comisión Internacional de Derechos Humanos. El pensamiento indígena independiente experimenta una etapa de cierta maduración que, a su vez, va rechazando más al indigenismo institucional en tanto cancela o condiciona sus estrategias de representación política individual y colectiva. Es un discurso que está enmarcado en asuntos de la globalización, por ejemplo los derechos humanos y la conciencia que las masas están teniendo de lo que acontece. El pragmatismo entra en una lógica de autoafirmación étnica; es decir, no basta denunciar, sino terminar y sancionar el exterminio, la violencia, el maltrato, como una manera de garantizar no sólo la sobrevivencia, sino el proyecto de perdurar" (Gutiérrez, 2002b).

tual y gerencial de los individuos indígenas. Con algunos intelectuales y profesionales indígenas conduciendo su histórica institución, se esperaba una nueva formulación del indigenismo basada en el reconocimiento colectivo y en una mayor apertura de los pueblos indios en la vida nacional.

La noticia fue importante pero tuvo corta vida. Los desacuerdos tanto de Marcos Matías como del abogado Francisco Bárcenas –quien estaba al frente de la procuración de justicia del INI–, empezaron a conocerse a raíz del dictamen que recibió la propuesta Cocopa-EZLN-CNI. Mientras el presidente Fox expresaba satisfacción con el resultado de la ley de abril de 2001 –pese a que el proyecto que él envió no fue dictaminado favorablemente en las legislaturas–, el INI expresaba “El ejercicio de la autonomía requiere reconocimiento constitucional pleno de los sujetos colectivos de derecho y no sólo acciones afirmativas a favor de ellos” (“posición del INI con relación al dictamen aprobado por el senado en materia indígena”, 27 de abril de, 2001). La falta de coherencia gubernamental entre el gobierno panista y el propio PAN en este asunto, se hizo patente y así ha seguido en línea continua. Si bien ambos funcionarios indígenas renunciaron a la institución, el equilibrio se mantuvo con la designación de Huberto Aldaz, mixte de Oaxaca, de gran trayectoria en el INI, como su director general.

El acercamiento de Fox hacia los pueblos indios trajo consigo otra novedad. La creación de una Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indios, cuyo objetivo inicial sería coordinar las políticas públicas hacia este sector de población indígena, serviría más tarde para dar acción pragmática a la célebre frase emanada de los Acuerdos de San Andrés: la “construcción de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas”. Una mujer de origen nahñu, con una exitosa trayectoria en el mundo de los negocios, fue designada la titular de esa dependencia. La designación de Xóchitl Gálvez,¹⁹ de profesión ingeniera, marcó algunas sorpresas, ya que su carrera profesional era ampliamente desconocida en los círculos académicos y políticos de donde han surgido los indigenistas públicos del país.²⁰ Los *head-hunters* que con

¹⁹Para la semblanza de Xóchitl Gálvez consúltese, <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/gabinete/xochitl.htm>

²⁰El indigenismo ha sido componente vital de los debates sobre los proyectos de nación. De ahí que esté vinculado desde su fundación (1910-1920 y 1940) a las distintas escuelas de pensamiento antropológico y social. Sus fundadores y ejecutores han tenido influyentes trayectorias en la academia, algunos ejemplos a lo largo de distintas épocas: Manuel Gamio (1883-1960), Antonio Caso Andrade (1896-1970), Gonzalo Aguirre Beltrán (1908-1996), Salomón Nahmad y Arturo Warman, entre muchos otros.

eficiencia y racionalidad diseñaron el *gabinetazo* de Fox, pensaron anotar-se un inmejorable acierto al seleccionar a la ingeniera Gálvez, pues reunía atributos actuales de gran peso político en esta era de reconocimiento e inclusión: la valoración de la mujer, su carácter indígena, además de su historial de éxito profesional y económico. Qué mensaje más prometedor para los indígenas: aquellos con talento, dinero logrado con esfuerzo personal e influencias, pueden alcanzar los altos niveles de gobierno. Algo semejante experimentó Benito Juárez (1806-1872)²¹ en el siglo XIX: un indio educado que supo crear una influyente red de profesionales y oaxaqueños, huérfano y que nunca habló de su pasado, se convirtió en un prominente político liberal y modernizador, por más de 40 años (1827-1872). Ni qué hablar de las diferencias abismales entre Juárez y Gálvez. Mientras el presidente zapoteco fue resultado de turbulencias políticas propias de la construcción del Estado liberal, y de un sinnúmero de virtudes republicanas –no pocas de ellas pueden ser atribuidas a sus biógrafos y a otros escritores nacionalistas– y vicisitudes políticas, la función institucional de Gálvez ha estado dominada por las estrategias de la mercadotecnia política. Veamos cómo ello ocurre de acuerdo con el estudio de Guzmán (2001).

Gálvez, como integrante del gabinete de Fox, fue presentada como un personaje "no tradicional" respecto a los que anteriormente desempeñaban la conducción del indigenismo (hombres, científicos sociales con reconocimiento académico, sin origen indígena explícito). Al incursionar en un nuevo terreno, los medios dan seguimiento a su capacidad para comunicar tanto hechos como propuestas dentro de los tiempos y de acuerdo a coyunturas o circunstancias que demandan su presencia y participación. También los medios han observado el nivel de acierto de sus propuestas. Por lo anterior, está expuesta a críticas "ideológicas, operativas e intelectuales" que pueden provenir desde el propio PAN o de los opositores. El riesgo de ser un personaje "no tradicional" es que dispone de un nivel bajo de credibilidad, por lo que, con el fin de incrementarlo, hay necesidad de hacer más "frecuente la emisión de apelaciones, lo que trae como consecuencia una saturación y bloqueo de los receptores de mensajes y una exagerada inversión" criticada tanto por medios de comunicación como por la competencia electoral (Guzmán, 2001: 61-62). Así, entonces, hay una explicación para entender que, en efecto, Gálvez

²¹Sobre el éxito de la aculturación de Juárez y sus políticas a las poblaciones indígenas, véase el capítulo 9 "Los héroes cívicos del liberalismo" (Gutiérrez, 2001c).

es susceptible de ser tratada críticamente por los medios y ello se constata en que sus mensajes pueden aparecer exagerados y hasta ridiculizados, como veremos más adelante.

De Gálvez, como protagonista principal del indigenismo de Fox, se conoce su participación ejecutiva en el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, el que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo que propuso la administración panista. Más conocido es su lado anecdótico, ligero y oportunista para referirse a los hechos del mundo indígena y que han sido enfatizados por los medios, particularmente, la prensa escrita; por ejemplo, no saber si apoyar o rechazar desde un principio la ley de abril,²² festejar el triunfo de la selección mexicana de fútbol, transmitido por una televisora –pese a la masacre de los 26 zapotecos de Agua Fría–,²³ la canonización de Juan Diego y la suposición de que *ahora sí* los indios tienen protección si alguien les hace daño.²⁴

En la oficina de Gálvez se busca una coordinación interinstitucional con miras a lograr “el desarrollo integral y sustentable de pueblos y comunidades indígenas”. Este nuevo objetivo requirió una trascendente reforma promovida desde el Ejecutivo: el decreto con el que el Congreso de la Unión aprueba la expedición de la Ley de la Comisión Nacional para

²²A raíz de la aprobación de la Ley Indígena, la periodista Blanche Petrich en entrevista a Xóchitl Gálvez escribe: “El 30, desde su rancho guanajuatense, el presidente Fox se congratuló por el hecho. Ajena a la política palaciega –o de rancho, según se vea– Gálvez se declaró desencantada por la aprobación de una ley «que no es la que hubiéramos querido», por el desconocimiento de los congresistas sobre los pueblos indios” “[...] A lo mejor fue mi enorme novatez lo que me hizo hablar con la verdad, pero no creo haberle faltado a nadie. Si lo hice pido una disculpa pública, pero no creo haberlo hecho. Queríamos democracia y como que nos espantamos cuando la tenemos. Y sí, sí dije que el Presidente se había ido con la finta. No me desdigo ni me arrepiento. ¿Quién sabe? A lo mejor con eso lo salvé”. “Las comunidades no pueden descalificar todo lo que se ha hecho. La funcionaria reconoce que el gobierno debe ganarse a pulso la confianza de las etnias, ¿por qué habrían de creernos? se pregunta” <http://www.jornada.unam.mx/2001/may01/010505/006n1pol.html>) La *Crónica* anunció “[...] Xóchitl Gálvez ha emprendido una campaña de desacreditación a la Ley de Derechos y Cultura Indígenas, aprobada la semana pasada por el Congreso de la Unión [...] sobre todo en radio y televisión. [...] ha dedicado gran parte del tiempo para señalar que la citada ley es insuficiente y no responde a las expectativas de los pueblos indígenas” (“Gálvez realiza campaña contra la reforma indígena” <http://www.laneta.apc.org/pipermail/melel-s/2001-May/000366.html>).

²³El viernes 31 de mayo, la funcionaria, portando la camiseta de la selección, opinaba sobre el fútbol mexicano en un foro organizado por un canal de televisión. Días más tarde (14 de junio de 2002), ella declaró “La semana pasada –recordó Xóchitl–, fui a Oaxaca y me deprimí por lo que sucedió. Pero la gente en las comunidades nos enseña a salir adelante. El país está muy complicado, pero nos merecemos este momento” (Renato Dávalos, “Aprovecha Fox el triunfo para elogiar a su gabinete” <http://www.jornada.unam.mx/2002/jun02/020614/07an1dep.php?origen=deportes.html>).

²⁴En la presentación del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (San Luis Potosí, 2 de agosto), dijo en entrevista: “ya era hora de que hubiera un indio santo y espero que ahora sí, quien abuse de los indígenas lo piense dos veces porque lo castiga Juan Diego” (Alma E. Muñoz “Se chingará Juan Diego a quien *friegue* indios” <http://www.jornada.unam.mx/2002/ago027020803701n2pol.php?origen=politica.html>).

el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista (*Diario Oficial de la Federación*, 21 de mayo de 2003). Sin duda, se trata de un novedoso instrumento legislativo que se aleja del indigenismo asimilacionista y expresa como una de sus funciones prioritarias "Coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales" (capítulo 1, artículo 2, fracción II). La ley plantea 19 funciones para orientar la labor pragmática de desarrollar integralmente y con sustentabilidad pueblos y comunidades indígenas. En el capítulo II de ésta ley se advierte el diseño que permitirá la coordinación interinstitucional y la representatividad de los pueblos indígenas,²⁵ aspectos no explícitos en el indigenismo anterior.

A partir de esta legislación está por verse cómo trascenderá el indigenismo en la era de Fox, cuyas primeras manifestaciones fueron erráticas y respondieron a las leyes de la mercadotecnia como rasgo visible del conjunto de su gobierno; es decir, tomó más fuerza el liderazgo y la percepción popular (*saber lo que la gente quiere*) como medios para comunicar un cambio que las transformaciones reales. A tres años de la gestión de Fox, desaparece la única institución que había servido o se había concentrado en la población indígena. Sin embargo, procurando no dejar un fenomenal vacío institucional, se han puesto las bases para crear un "organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, con patrimonio propio, autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal" (artículo 1o.).

LA VIOLENCIA HACIA LAS POBLACIONES INDÍGENAS Y LA FALTA DE PROTECCIÓN ESTATAL²⁶

Veintiséis indígenas zapotecas fueron masacrados el 21 de mayo de 2002 en el paraje Agua Fría, municipio de Textitlán, Oaxaca. Enseguida anotamos el encabezado de un diario de amplia circulación que sorprende e indigna: "Reacciona Fox; da condolencias" (*Reforma*, miércoles 5 de junio de 2002). Cuatro días después de los sucesos, el Presidente

²⁵ "La Comisión contará con una Junta de Gobierno, como órgano de gobierno, un Director General como órgano de administración, y un Consejo Consultivo, como órgano de consulta y vinculación con los pueblos indígenas y la sociedad" (artículo 5o.).

²⁶ Sección elaborada con el capítulo de mi autoría "Riesgo y masacre genocida en contexto étnico: Acteal y Agua Fría" (Gutiérrez, 2002a).

dijo estar “profundamente indignado por este reprobable hecho”. ¿Por qué prefirió celebrar el triunfo futbolístico de México ante Italia que sacar la cara por los campesinos asesinados? Ante semejante indiferencia gubernamental, Ochoa y Trejo se refieren a la “política del avestruz”, que refleja el ostracismo oficial de cara a la creciente violación de derechos humanos, así como la falta de mecanismos y voluntad política para castigar responsablemente a quienes participen en esos delitos.²⁷

En un análisis anterior (Gutiérrez, 2002a) buscamos explicar por qué la etnicidad es más propensa a situaciones de desastre, es decir, a ser dañadas, no solamente por fenómenos naturales (ciclones, huracanes, inundaciones) sino por la injerencia instrumental de un manejo humano que actúa sin sanción estatal, bajo su aprobación, o en la indiferencia y, que resulta en el caso comparativo que estudiamos, en masacres: Acteal y Agua Fría. Concluimos, en ese estudio, que el daño ocurre por la propia ineficiencia de la burocracia, la falta de coordinación, protección y coherencia institucional. Por lo anterior, se derivan las siguientes posibilidades:

A. La complejidad burocrática que respalda una acción de violencia colectiva premeditada y que se apoya en la utilización de los recursos (cálculo, planificación, tecnología, movilización de recursos, presupuestos y rutina) señalada por Bauman Z. (1988).

B. La indiferencia estatal que posibilita la ocurrencia de ingobernabilidad representada por llevar a cabo “justicia por propia mano” o por tolerar la proliferación de grupos armados que generan violencia. Particularmente, en Agua Fría, descartamos la casualidad o el accidente para subrayar la responsabilidad humana, la injerencia de actores específicos que toman decisiones, la omisión de las llamadas de atención a las autoridades por parte de la sociedad civil frente a lo que ésta percibe como amenaza o riesgo, la falta de acción y control del Estado a fin de instrumentar una política de protección y prevención frente a un riesgo en acelerada construcción y frecuente ocurrencia.

Si bien el caso de Agua Fría ha sido observado desde distintos ángulos, mencionaremos sólo tres: como una lucha por los recursos naturales, particularmente bosques; como un caso de violencia intercomunita-

²⁷Guillermo Trejo y Rolando Ochoa, “Agua Fría y la política del avestruz”, *Milenio Diario*, domingo 23 de junio de 2002, pp. 12-13.

ría, o como resultado de la discriminación y racismo. Sobre el primero, cabe mencionar que algunos grupos ambientalistas (Grupo de Estudios Ambientales, Greenpeace) subrayaron la historia de manejo ejemplar de bosques en la región. Respecto al segundo, hay que destacar los testimonios de habitantes de Teojomulco –supuesto pueblo agresor–, que expresaron lo siguiente: “tenemos enfrentamientos, ha habido muertos, pero ninguna matanza como esta”.²⁸ Por último, el gobernador de Oaxaca, José Murat, justificó la agresión en términos de “racismo y discriminación”, como si la violencia hacia los pueblos indios fuera resultado de la fatalidad y destino impuestos irremediablemente por la visión dominante. Cualquiera que haya sido la razón de la agresión, en nuestro estudio resaltamos un elemento preponderante: la falta de protección estatal a poblaciones que, se sabe, han sido amenazadas en tanto que ocurrieron llamadas de alerta sobre la construcción de un clima de violencia que ponía en peligro vidas y bienes. En consecuencia, una siguiente hipótesis habrá de verificar la operación de grupos armados paramilitares que, como en el caso de Acteal, actuaron impunemente y con la seguridad y protección de quienes conforman el “monopolio legítimo de la violencia del Estado”. A Fox todavía le corresponde explicar a qué se debe la protección a oscuros actores que con sus atroces actos de violencia están minando a las poblaciones indígenas por razones que no están aún muy claras. Como fue del conocimiento de la opinión pública, la reacción oficial se ha limitado a la acusación institucional mutua de cara a las responsabilidades, así como la fabricación de culpables.

CONCLUSIÓN

En este capítulo hemos reunido cuatro situaciones de la vida indígena del país que han exigido la atención del presidente Fox. De la respuesta que se ha dado a cada una de éstas pueden identificarse algunos elementos que ayudan a evaluar el proyecto indigenista de éste sexenio. Sostenemos que en estos primeros años la participación de los medios y la fabricación de una mercadotecnia indigenista ha sido más notable

²⁸ “El pueblo de Santo Domingo Teojomulco y sus autoridades municipales y comunales le decimos al pueblo de Santiago Xochiltepec: si bien es cierto que tenemos un conflicto agrario de muchos años, como a ustedes les consta, y este conflicto lamentablemente ha costado vidas en ambas comunidades, nuestro mayor deseo siempre ha sido la resolución justa y pacífica de este conflicto, por lo que ustedes pueden estar seguros que nosotros como pueblo nada tuvimos que ver con la muerte de tantos hermanos campesinos” (“Puntos aclaratorios con respecto a la masacre de campesinos en Oaxaca” Comunicado de Oaxaca, 5 de junio de 2002 http://.mexico.indymedia.org/front.php3?article_id=2486&group=webcast)

que la explicación de cómo ha de construirse la “nueva relación” como eje del indigenismo de Fox.

1. En abril de 2001, por vez primera, en la historia del país, se otorgó reconocimiento constitucional a algunos derechos de los pueblos indígenas. Aunque se avizoró la oportunidad de que Fox hubiera capitalizado ampliamente de esta innovación legislativa, el resultado no fue bienvenido. Las facciones parlamentarias dictaminaron un proyecto distinto al proyecto conocido como EZLN-Cocopa-CNI, aun cuando éste fue retomado y enviado por el mismo Presidente. Pese a la estrategia de hacer suyo un proyecto que reunía las iniciativas de tres organismos, la aprobación de otro proyecto hizo fracasar la estrategia política de Fox para contribuir al fin del conflicto de Chiapas.
2. Sin aquella ley que, repetidamente se ha dicho, sigue el “espíritu de los Acuerdos de San Andrés”, decrecieron las posibilidades para entablar una negociación entre el EZLN y las partes gubernamentales. Una característica del conflicto chiapaneco es la ausencia de actores indígenas en todos los procesos de negociación; su lugar ha sido tomado por intermediarios y asesores que han intentando subsanar sin mucho éxito la falta de comunicación entre indígenas y gobierno. Sin embargo, el trabajo de las comisiones y los representantes gubernamentales o de partidos hasta la fecha, así como del EZLN y el CNI, no reportan algún cambio o novedad de importancia.
3. Fue un signo prometedor del gobierno de Fox que indígenas intelectuales o profesionistas, pudiesen ocupar puestos ejecutivos para la conducción del indigenismo. Antes que fortalecer esta política de profunda trascendencia, en la que los indígenas pasen a ocuparse de sus propios asuntos desde el ámbito gubernamental –sin que sea, desde luego, el único y exclusivo–, se ha hecho evidente que el indigenismo de Fox se apoya en una sola instancia burocrática, la Oficina de Representación. Esta falta de balance propició la marginación a la histórica institución indigenista y que culminó en su desaparición. En consecuencia, muchas preguntas surgen de cara a los objetivos de la ex oficina, ahora transformada, con aprobación legislativa, en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
4. Frente a la masacre genocida de 26 zapotecas de Oaxaca, ni Fox ni Gálvez reaccionaron con la inmediatez que exigía la gravedad del asunto. Los medios atribuyeron esa falta de atención, al efímero triunfo futbolístico de México. Cualquiera que haya sido la causa,

muy a pesar de la emoción colectiva, esta ausencia ha dejado honda huella en los distintos círculos para quienes los pueblos indios no son sólo pobreza y marginación, sino parte fundamental del presente y futuro de la nación.

Fox ya cuenta con el primer resultado de su política hacia los indígenas: ha enterrado el indigenismo oficial forjado durante más de 50 años. Con ello ha propiciado el contexto institucional de aquello que se avizora como un nuevo proyecto indigenista (quitó al INI, pero no se sabe todavía bien a bien a cambio de qué otra política, que uno supone diferente del viejo indigenismo). En esta faceta empezará a quedar claro qué tipo de indigenismo se busca para "construir la nueva relación": si más esfuerzos destinados a la mexicanización o aculturación, o a construir efectivamente las condiciones y mecanismos para la expresión del pluralismo y la diversidad. Los Acuerdos de San Andrés buscaron transmitir la propuesta de construir una nación plural que, de ser acatada, implicaría la construcción de un soporte filosófico distinto al modelo posrevolucionario basado en el mestizaje. El indigenismo y el mestizaje han sido los pilares del proyecto de nación emanada al fin de la Revolución de 1910. En este marco se inserta la discusión de cómo se resolverá la inclusión de los pueblos indígenas al desarrollo, no como simple aporte al nacionalismo oficial, como ha sucedido hasta ahora, sino para reconstituirse como pueblos. Es la otra cara que busca superar la dicotomía antes explicada del "indio muerto" y el "indio vivo". Falta evaluar también si la política de Fox trascenderá lo que han llamado "neo indigenismo", es decir, "una política de asistencia que trata a las personas como objetos de las acciones del gobierno, y no como sujetos de derecho a participar y decidir sus destinos de manera autónoma".²⁹

Antes de la creación de las novedades legislativas e institucionales de mayo de 2003, había escrito para éste mismo capítulo: "Aquello que hasta ahora destaca es la gran ausencia de nuevas ideas y una larga lista de problemas que esperan solución". Ahora a la luz de los acontecimientos recientes, concluyo que, en efecto, las instituciones que la administración panista ha iniciado para los indígenas contienen muchas ideas, nuevos conceptos y estrategias de organización. Específicamente, las 19 funciones enlistadas como objetivos de la comisión resultan de-

²⁹Frase atribuida a un "maya peninsular" en el documento "La hora de la palabra y la esperanza: dos mil delegados indígenas provenientes de 50 pueblos de todo México en el Congreso de Nurio", http://www.ezlnaldf.org/leer.php?w_cat=NO&w_is=1014

masiadas en la medida que se restringen espacios para la interacción y negociación indígena propuesta desde organizaciones o pueblos. Esta nueva institución vislumbra un proyecto de capitalizar y cooptar la complejidad del mundo indígena para hacerlo administrable desde las políticas públicas y mantenerlo bajo control político. Bajo el nuevo esquema institucional puede que no esté lejos el signo del neo paternalismo. Por ejemplo, el indigenismo del INI fue objeto de numerosas críticas y reflexiones porque tanto su operatividad como su ideología evitaban o mediatizaban las ideas y propuestas indígenas, tampoco fue favorable para que los indígenas tuvieran capacidad de decisión en cuanto a sus propios asuntos, es decir, ese indigenismo transcurrió sin la participación indígena ni su consenso. En contexto similar, el indigenismo de la era de Fox expresa lo siguiente, frente al asunto de más importancia: "II. Coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales". Coadyuvar es también "asistir" y "ayudar", mientras que la comisión se reserva la ejecución estratégica de la planeación y política para indígenas, tales como: "IV. Proponer y promover las medidas que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". "V. Evaluar las políticas públicas y la aplicación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales que conduzcan al desarrollo integral de dichos pueblos y comunidades". "IX. Diseñar y operar, en el marco del Consejo Consultivo de la Comisión, un sistema de consulta y participación indígenas, estableciendo los procedimientos técnicos y metodológicos para promover la participación de autoridades, representantes y comunidades de los pueblos indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo".

Como es evidente, la nueva comisión no fue pensada con el objetivo de que adquiriera funciones para facilitar que los pueblos indios decidan cómo plantean desarrollarse, más bien sobresale el empeño de permanecer como vocera, ejecutora, gestora y representante, entre otras funciones, de la nueva política indígena. Por ello, a esta nueva política aún le cuesta superar el paternalismo del indigenismo tradicional.

Por lo anterior, está por verse cómo se traducirá en las poblaciones indígenas éste multitudinario cambio e innovación conceptual. También queda pendiente el entramado de respuestas institucionales, la voluntad política y, por supuesto, el presupuesto federal que se requieren para echar andar el nuevo proyecto, pero más importante aún: se esperan re-

sultados sobre las formas de representación política de los pueblos en la conducción de sus asuntos. Sin ello, la autonomía y libre determinación, como principios rectores de la nación plural y multiétnica, se sumarán simplemente a la lista de los buenos propósitos jamás realizados.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo (1952), *Memorias del Instituto Nacional Indigenista*, vol. III, Ediciones del Instituto Nacional Indigenista, México.
- BARRE, Marie-Chantall (1988), *Ideologías indigenistas y movimientos indios*, 3a. ed., Siglo XXI, México.
- BARTRA, Roger (1974), "El problema indígena y la ideología indigenista", *Revista Mexicana de Sociología*, 36, 3, julio-septiembre, pp. 459-482.
- BASAURI, Carlos (1940), *La población indígena de México*, 3 vols., Secretaría de Educación Pública, México.
- BAUMAN, Zygmunt (1988), "Sociology after the Holocaust", *The British Journal of Sociology*, vol. XXXIX (4), diciembre, pp. 469-497.
- BENÍTEZ, Fernando (1968), *Los indios de México*, 3 vols., México, Era.
- BONFIL BATALLA, Guillermo (1979), *Indianidad y descolonización en América Latina*, Documentos de la Segunda Reunión de Barbados, Nueva Imagen, México.
- (1981), *Utopía y revolución: el pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina*, Nueva Imagen, México.
- BURGUETE, Cal y Araceli Mayor (1999), *México: Experiencias de autonomía indígena*, IWGIA, Copenhague.
- CASO, Alfonso (1958), "¿El indio mexicano es mexicano?", en *Indigenismo*, Instituto Nacional Indigenista, México, pp. 95-105.
- COMAS, Juan (1953), *Ensayos sobre indigenismo*, prólogo de Manuel Gamio, Instituto Indigenista Interamericano, México.
- (1964), *La antropología social aplicada a México: trayectoria y antología*, México, Instituto Indigenista Interamericano.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, "Decreto por el que se expide la ley de la Comisión Nacional para el desarrollo de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista; se reforma la fracción VI y deroga la fracción VI del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y reforma el pri-

- mer párrafo del artículo 5o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales" (21 de mayo de 2003), Secretaría de Gobernación.
- DÍAZ-POLANCO, Héctor (1991), *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios, Siglo XXI*, CRIM, México.
- GAMIO, Manuel (1916), *Forjando patria-pronacionalismo*, 2a. ed., 1960, Porrúa, México.
- GARCÍA MORA, Carlos y Andrés Medina (comps.) (1986), *La quiebra política de la antropología social en México (antología de una polémica)*, 2 vols., Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- GUTIÉRREZ, Natividad (1999), *Nationalist Myths and Ethnic Identities: Indigenous Intellectuals and the Mexican State*, Nebraska University Press, Lincoln y Londres.
- (2000), "La transformación del indigenismo por los intelectuales indígenas", en N. Gutiérrez, M. Romero y S. Sarmiento (eds.), *Indigenismos. Reflexiones críticas*, Instituto Nacional Indigenista, México.
- (2001), "El EZLN y los intelectuales indígenas", ponencia, *Neoindigenismo y zapatismo política de indios en el gobierno de V. Fox* (IISUNAM, INI, CIESAS, FCPYS, febrero de 2001).
- (2001a), "El conflicto étnico en México. Una perspectiva de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar", ponencia, *Tercer Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales* (Zacatecas, 3-6 de junio).
- (2001b), *Autonomía étnica en China*, Cuadernos de Investigación, IIS, Plaza y Valdés, México.
- (2001c), *Mitos nacionalistas e identidades étnicas: los intelectuales indígenas y el Estado mexicano*, "Prólogo a la edición en español", IIS, Plaza y Valdés, Conaculta-Fonca, México.
- (2002a), "Riesgo y masacre genocida en contexto étnico. Acteal y Agua Fría", capítulo para el libro de N. Gutiérrez (comp.), *Riesgos para el Estado-nación: etnicidad y desastres* (Colección: Escenarios de México en el Nuevo Milenio IIS, en dictamen).
- (2002b), "Agentes de la modernidad en la resolución de conflictos: los intelectuales y líderes indígenas", seminario internacional, *Chiapas: dilemas actuales del conflicto y la negociación*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte y el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center for International Scholars (Vivero Alto, CU, septiembre de 2002).
- GUZMÁN HEREDIA, Carlos (2001), *Mercadotecnia política. Elecciones y gobiernos*, Tarifario SRL, Buenos Aires.

- LUNA, Matilde, "La relación entre economía y conocimiento. Redes y traductores en la administración del conflicto", documento de trabajo interno, s/f, Instituto de Investigaciones Sociales.
- MARROQUÍN, D. Alejandro (1972), *Balance del indigenismo: informe sobre la política indigenista en América*, Instituto Indigenista Interamericano, México.
- MAYBURY-LEWIS, David (2002), *The Politics of Ethnicity: Indigenous Peoples in Latin America*, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University Press, Cambridge, Mass., y Londres.
- NAVARRO ELOLA, Luis, Ana Clara Pastor y Paloma de Rivas (1996), *El político del siglo XXI. Estructuras para la acción*, prólogo de Mariano Rajoy, Siglo XXI, Madrid.
- OFICINA DE REPRESENTACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 del Plan Nacional de Desarrollo*, Presidencia de la República, Secretaría de Desarrollo Social, Instituto Nacional Indigenista, México, s/f.
- REYES ARCE, Rafael y Munch (1998), *Comunicación y mercadotecnia política*, Limusa, México (Colección Reflexión y Análisis).
- RUIZ, Margarito (1999), "La Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA). Proceso de construcción de una propuesta legislativa autonómica nacional", en Araceli Burguete (comp.), *México: experiencias de autonomía indígena*, International Working Groups of Indigenous Affairs, Copenhagen.
- STAVENHAGEN, Rodolfo y Margarita Nolasco (comps.) (1988), *Política cultural para un país multiétnico: coloquios sobre problemas educativos y culturales en una sociedad multiétnica*, Secretaría de Educación Pública, México.
- TREJO, Guillermo y Rolando Ochoa (2002), "Agua Fría y la política del avestruz", *Milenio Diario*, domingo 23 de junio, pp. 12-13.
- VILLORO, Luis (1950), *Los grandes momentos del indigenismo mexicano*, El Colegio de México, México.
- VAN COTT, L. Donna (2000), *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*, University of Pittsburg Press Pittsburg.
- WEINBERG, Bill (2000), *Homage to Chiapas: The New Indigenous Struggles in México*, Verso, Londres.

Paloma Bonfil S.*

Lo público es ancho y ajeno. Obstáculos y desafíos para la construcción de una agenda de mujeres indígenas

A MANERA DE CONTEXTO

El Estado y el movimiento indígena a la vuelta del milenio

EL PRESENTE régimen de alternancia es sin duda, producto y coyuntura de una serie de procesos históricos que llevaron a la sociedad mexicana a institucionalizar y ejercer una democracia ciudadana formal y legítima dentro de la cual caben todavía muchas interrogantes. El voto útil, el voto de castigo y el desmantelamiento parcial de un sistema de oferta política secuestrada, se conjugaron con sectores y demandas sociales sin cauce, puerta ni abanderado, para llevar a Vicente Fox, más que al PAN, al poder durante este periodo administrativo. En esta alianza coyuntural, pragmática y emocional, uno de los puntos que las fuerzas políticas menos consideraron para su revisión fueron las bases y acuerdos sobre los que debería cimentarse esa alianza a fin de levantar con el nuevo régimen una agenda social plural y representativa. Parte de la parálisis política y funcional que se observa hoy en las instituciones del Estado, tiene que ver con esta precipitación no negociada, además de con la inexperiencia administrativa a nivel federal. Es a esta falta de acuerdos explícitos previos que responde también en parte, la creciente inquietud social por las agendas sin respuesta, por las promesas que siguen pareciendo postergadas y por la falta de operación de una especie de cambio milagroso que nadie dijo que ocurriría, pero que muchos imaginaron y esperaron.

Por otra parte, desde hace poco más de una década, organizaciones indígenas de distinto corte se han venido haciendo presentes en el esce-

* Directora de Fortalecimiento de Capacidades Indígenas de la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

nario político nacional, reclamando a una sociedad desmemoriada adeudos pendientes por largo tiempo y madejas sin desenredar en materia agraria, de procuración de justicia, de desarrollo económico, de transparencia política y de equidad cultural que colocan obligadamente, la cuestión indígena en la lista de las prioridades políticas nacionales. Pese a la importancia reconocida de estos rezagos y procesos sin concluir, queda claro que principios de negociación como “justicia y dignidad”, no han sido acordados realmente y por tanto, despliegan significados diferentes para las representaciones indígenas y las grandes mayorías no indias del país.

Las viejas y renacidas problemáticas indígenas se han presentado en estos dos últimos años ante instancias gubernamentales y políticas que ya no son las de antes, pero que tampoco pueden verse claramente como distintas. Los pactos políticos se negocian continuamente, cada vez con mayor premura, demostrando que las interpretaciones políticas también deben ajustarse constantemente y que no existen bloques herméticos, sino alianzas y recomposiciones continuas que fluctúan de acuerdo con coyunturas políticas particulares.

Podría decirse que estamos en una etapa de transición que ha llevado no sólo a la revisión de los supuestos que sostenían la acción del Estado ante los pueblos indios, sino también a una reflexión sobre los puntos y demandas que sostienen la beligerancia y la representación política de las organizaciones indígenas. En este cuestionamiento prolongado y sin concluir, cabe preguntarse cómo se establecen los principios y prioridades que se negocian en el intercambio entre los pueblos indios por un lado, y la sociedad y el Estado nacionales por otro. Es en este renglón donde aparecen y se confunden las demandas de las mujeres indígenas, en tanto nuevo sector político, identificable y con proyecto propio posible.

Por otro lado, las diversas respuestas que el Estado, sus gobiernos y la sociedad han dado a las demandas indígenas no han resultado satisfactorias y las movilizaciones indias persisten y asumen distintas posturas: del aislamiento a la perseverancia en el diálogo y la negociación; del rescate de lo que se pueda, al todo o nada; de los pactos al enfrentamiento.

En estas circunstancias, las posiciones se han radicalizado y los “bandos” se han hecho claramente identificables. Por una parte, las organizaciones indígenas de distinto corte y proyecto; y por otra, la sociedad no india, “su” gobierno y “sus” instituciones, aun cuando pue-



DRC Fernando Realas, 2001, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Fototeca "Nacho López"

Construyendo la agenda de las mujeres indígenas.

dan reconocerse sectores, tendencias y proyectos, también en estos últimos.

Esta polarización también ha cobrado su cuota al interior de las "facciones". Por una parte, la falta de respuesta y particularmente, la prolongación del conflicto en Chiapas, han desgastado la respuesta institucional a las demandas indígenas, con lo cual la opinión pública sólo se mantiene atenta a lo que hoy pueden ser noticias particularmente graves o sensacionalistas, más que al desarrollo de los procesos. Por otro lado, siempre el mismo tema en Chiapas ha llevado a una pérdida relativa de protagonismo del EZLN,¹ con lo cual han emergido las posiciones, las demandas y los proyectos de otros actores políticos del mundo indígena. Además de las instancias con representación a nivel nacional, se han hecho visibles otras agrupaciones regionales, étnicas y locales con agendas más particulares.

¹El establecimiento de los "Caracoles" o Juntas de Buen Gobierno en las zonas controladas por los zapatistas en agosto de 2003, resucitó la presencia política del EZLN en el escenario nacional y dio una nueva lectura a la propuesta indígena más controvertida.

Esta ramificación constante puede leerse como una toma de mayores espacios y una presencia más contundente de las organizaciones indias, o bien interpretarse como la fractura del “movimiento indio”. Este proceso –de reproducción o atomización– se refleja en la respuesta institucional, política y presupuestal que hoy mantiene los temas indígenas como una prioridad discursiva, pero poco respaldada por acciones definidas, recursos suficientes y etiquetados y un compromiso informado que permitiera documentar que el tema indígena no es sólo cuestión de pobreza y marginación.

En este contexto, los avances registrados por el movimiento de mujeres indígenas hasta 1996 también se han detenido, han bajado su perfil y han vuelto a refugiarse en las demandas inmediatas, locales y menos beligerantes, como una estrategia para no amenazar la frágil unidad indígena ante un “enemigo” común, identificado como la sociedad no indígena, el Estado y las instituciones.

En esta prevalencia reiterada de la “contradicción principal por sobre la secundaria”, radica una de las tres principales amenazas a la construcción de una agenda pública para las mujeres indígenas y uno de los retos fundamentales para construir acciones institucionales pertinentes y adecuadas.

Las demandas de las mujeres y la institucionalización de la lucha por la equidad

Al igual que la subordinación colonial de los pueblos indios sigue nutriendo demandas específicas en una sociedad que no sólo es diversa, sino profundamente desigual,² otro de los sectores sociales del país, también internamente diverso y que ha venido pugnando por el reconocimiento de su condición, necesidades y demandas específicas, es el de las mujeres.

Desde la celebración de la primera Conferencia Mundial de la Mujer en el Distrito Federal en 1975, hasta la creación del Instituto Nacional de las Mujeres en el 2000, en México se ha dado un acciden-

²Retomo aquí el concepto de diversos autores y la consigna de algunos movimientos indígenas, en el sentido de que la cuota desproporcionada de pobreza, rezago y marginalidad que pesa sobre los pueblos indios y muy particularmente sobre sus mujeres; su condición diferenciada y desigual con los promedios nacionales, se explica por razones combinadas de género, clase y etnia que bien podrían equipararse a las condiciones de sujeción colonial, a manos propias o ajenas.

tado proceso de visibilización de las demandas y plataformas de las mujeres. En este recorrido ha quedado demostrada la vocación por la impermeabilidad de las instituciones sociales mexicanas: la familia, el matrimonio, la escuela, la Iglesia y otras instancias de control conservador se han fortalecido, aun cuando es evidente que la sociedad mexicana es cada vez más compleja y encuentra crecientemente acomodados a la convivencia humana poco ortodoxos.

Por otro lado, el trabajo continuo por demandas inmediatas y por presencia política de grupos muy distintos de mujeres tiene hoy en México, resultados evidentes: organizaciones de campesinas, indígenas, colonas populares, estudiantes, profesionistas y gremios. Existe también una pléyade de agrupaciones de mujeres vinculadas por reivindicaciones concretas: derechos humanos, lucha contra la violencia y la impunidad, protección de derechos civiles, derechos reproductivos, derechos sexuales; y finalmente, una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil que, sin duda, constituyen el factor que con más fuerza ha impulsado el reconocimiento y el ejercicio de los derechos de las mujeres en el país. En este universo de movilizaciones y plataformas de muy distintos alcances, se cuenta también con numerosas organizaciones de mujeres indígenas que enarbolan banderas de derechos específicos y de reconocimiento y respuesta a su diferencia, su diversidad y su desigualdad.

Por su parte, la respuesta institucional en recursos, acciones y programas políticos a esta demanda reiterada y aún sin resolver ha sido muy desigual. En las últimas tres décadas se han acumulado experiencias institucionales importantes que buscaban resolver algunas demandas femeninas y apuntaban a la modificación de las estructuras que determinan y reproducen la subordinación femenina. Los programas de apoyo productivo con importantes componentes de capacitación y fortalecimiento organizativo forman ya parte de la memoria y la cultura que la sociedad mexicana ha construido en materia de equidad, al menos discursivamente.³

Sin embargo, los vicios estructurales de la operación pública e institucional continúan reproduciéndose en la respuesta de las de-

³En el país se cuenta ya con más de 30 años de experiencia en programas institucionales que han recorrido el rango del enfoque MED (mujeres y desarrollo) al enfoque GED (género y desarrollo), fuertemente impulsados por los dictados de los organismos multilaterales y que son los que han ido abriendo la brecha para la atención focalizada a las mujeres, a partir de sus necesidades prácticas y estratégicas.

pendencias a las demandas femeninas: la falta de continuidad en las acciones y programas; el cambio sin argumento de directrices, el empolvamiento de iniciativas por el solo hecho de haber sido concebidas bajo autoridades y hasta personalidades distintas y ahora, el entrecruzamiento de las banderas partidarias, complican las evaluaciones sobre el impacto, los beneficios o los problemas que las iniciativas institucionales puedan tener en términos de respuesta a las demandas de las mujeres en general.

En otro sentido, los lineamientos derivados de los programas, convenios y directrices de los organismos y compromisos internacionales han jugado un papel definitivo en la adopción de políticas de equidad dentro del contexto nacional, estableciendo el compromiso de institucionalizar acciones para revertir la condición de desigualdad e inequidad de las mujeres o de adoptar la planeación y el enfoque de género como método de trabajo y norma de operación.⁴

Este marco de referencia mundial, se ha nutrido por un incremento considerable en los estudios y la divulgación de las situaciones particulares de desventaja que enfrentan las mujeres mexicanas, según su generación, procedencia, pertenencia étnica, actividad económica y otros factores; y todo ello ha logrado profundizar la sensibilidad social respecto a la subordinación de las mujeres, así como el que se difunda y adopte, a veces sin mucha idea de su significado, un discurso “de género” en el quehacer institucional.

La convergencia del quehacer gubernamental con el discurso académico y aun con la actividad de los organismos de la sociedad civil, ha fortalecido algunos procesos institucionales a favor de la equidad entre los géneros posibilitando la atención de algunos temas urgentes: participación política femenina, combate a la violencia intrafamiliar, protección de derechos laborales, impulso al potencial productivo femenino, entre los más significativos. En esta construcción de políticas de equidad, se han visibilizado las necesidades y especificidades de la población femenina del país, especialmente las de las mujeres en condiciones de pobreza y las mujeres jefas de familia.

Pese a la innegable importancia de los avances logrados, éstos no han podido traducirse en diseños institucionales que recojan la diversidad de la población femenina en el país y atiendan de modo diferenciado, sus

⁴Estas recomendaciones aparecen especialmente en los documentos de los organismos de Naciones Unidas.

necesidades. De esta forma, las recomendaciones de las plataformas internacionales, que con frecuencia son bastante explícitas al respecto; los resultados de la investigación académica que demuestran sin posibilidad de duda la diferencia de condición y circunstancias entre la población femenina del país; y la misma experiencia institucional, se estrellan contra la burocracia exacerbada, las normas inflexibles y la falta de preparación de un personal operativo, de por sí escaso.

En este marco, agudizado por las medidas de adelgazamiento del Estado y la búsqueda de “eficiencia” en el desempeño institucional, entendida como la lucha por encontrar la fórmula para hacer más con menos (menos gente, menos tiempo y, desde luego, menos dinero), el esquema institucional que debiera haber construido respuestas flexibles, regionalizadas, integrales y transversales para atender y revertir la subordinación de las mujeres, sigue siendo un pendiente estructural que no puede resolverse ni siquiera con la modificación de las normativas y los marcos jurídicos. Ciertamente, esta situación se ha agudizado debido a que los programas dirigidos a mujeres se han reducido en número, en presupuesto y en incidencia y no se dispone hoy de recursos para revertir la desigualdad femenina.

Si a lo anterior se agrega el retroceso de las agendas femeninas y de la diversidad en el escenario internacional, que pende como segunda amenaza en la construcción de agendas públicas por la equidad –particularmente las indígenas–, las condiciones del entorno no son favorables al impulso de una respuesta institucional a las demandas de las mujeres en México.

Las mujeres indígenas: entre la pobreza extrema y la tradición imperturbable

Uno de los costos de la falta de respuesta efectiva a las condiciones de las mujeres es la dificultad para identificar quiénes conforman y dónde están los diversos sectores femeninos. Pese a la evolución del discurso oficial e institucional en el reconocimiento de la importancia de las diferencias y la diversidad para la planeación, los programas de gobierno se siguen diseñando vertical, unilateral y unidireccionalmente por lo que el espacio que queda para incorporar el factor diversidad en la operación institucional resulta muy reducido.

Entre los grupos relegados de la atención institucional están las mujeres indígenas, un sector aún no precisado entre la población rural, el grupo creciente de “pobres” en el país y las “comunidades” o pobla-

ción indígena. En parte, estas diferentes coberturas de las acciones de gobierno se deben a la persistencia de la relación de desigualdad y explotación históricas entre las poblaciones indígenas y la sociedad nacional, que ha llevado a que ser indio signifique, casi por definición, ser pobre. Lo anterior ha hecho de la pobreza uno de los elementos más atendidos por la acción institucional, relegando la atención de los proyectos sociales y comunitarios indígenas que responden a las necesidades de adscripción, negociación y cultura de grupos muy diversos.

De esta forma, la relación de desigualdad entre las sociedades indias y la nacional se complejiza con la existencia de una dinámica social cambiante entre colectivos étnicos, agrupamientos sociales y sectores de clase que se construye y negocia permanentemente. El margen de esta negociación constituye el poder variable de los pueblos indios. Por otra parte, tanto la subordinación y la imposición, como la resistencia y la construcción de proyectos y propuestas alternativos, han llevado a la apertura de procesos de reapropiación y refuncionalización culturales que, hoy, definen una tradición indígena cambiante, contemporánea.

Así, las sociedades indias se homogeneizan y son unificadas ante lo externo, lo ajeno, a partir de su pertenencia y diferencia étnicas, como en función de su condición de clase y de su identidad campesina. Al mismo tiempo, la pertenencia étnica se descompone en pueblos con culturas particulares, mientras la horizontalidad de la pobreza se complejiza a partir de una organización social jerárquica que define el estatus, la condición y posición diferenciadas, asimétricas y desiguales de sus integrantes, de acuerdo con pautas culturales particulares, reapropiadas o heredadas, pero funcionales a la realidad contemporánea de los pueblos indios.

En la relativa focalización que se ha impulsado desde las instituciones para atender a las mujeres indígenas, se ha asumido una consideración –que se suma al identificarlas como sector en pobreza extrema, de alta marginalidad y de vulnerabilidad– que las ubica dentro de la población campesina en el país. Como población rural, las indígenas suman a la subordinación de género, relaciones de explotación que se manifiestan a través de la transferencia de valor de su producción y fuerza de trabajo a cambio de condiciones ligeramente superiores a la subsistencia y a través de un acceso desigual y restringido a los recursos de todo tipo, y una competencia desventajosa en los ámbitos económicos en que se insertan.

Como campesinas también, las mujeres indígenas participan del trabajo y la producción de valor que se genera desde sus unidades doméstico-familiares y en la milpa, así como en otras actividades econó-

micas, remuneradas o no, que sostienen la economía combinada en la que subsisten hoy los más de 20 millones de personas que viven del campo. Sin embargo, el trabajo femenino dentro de la unidad doméstica, la casa y la familia, así como dentro de actividades directamente productivas y hasta remuneradas si bien se considera importante, sigue concibiéndose como una actividad complementaria, lo que escamotea a las mujeres indígenas su condición de productoras, de sujetos económicos y políticos y de ciudadanas en el pleno sentido del término.

Las actividades de la reproducción cotidiana, especialmente del trabajo doméstico y de crianza, suponen la realización de tareas rutinarias, repetitivas e inacabables que sólo se hacen visibles cuando no se cumplen. Al mismo tiempo, mientras peores son las condiciones de existencia de un colectivo indígena en términos de su marginación, mientras más lejana esté la satisfacción de las necesidades primarias y el acceso a los servicios básicos de bienestar, mayores resultan las cargas y la contribución de las mujeres para suplir estas carencias: agua, combustible, energía, comunicaciones y salud, muy especialmente, así como para compensar la falta de ingresos. Este trabajo femenino y familiar, culturalmente asignado como parte de las actividades de género de las mujeres, es también el que sostiene la representatividad masculina de las poblaciones indígenas en el ámbito de lo público. En este contexto, definido a partir de lo que culturalmente se sanciona como responsabilidad y ámbitos de acción femeninos, el desarrollo, la pobreza, la cultura y la pertenencia étnica adquieren un significado y un peso distintos.

La asignación cultural de las mujeres, en este caso indígenas, al ámbito de lo doméstico y familiar, construye las bases de la división entre los espacios de lo privado y lo público y del círculo de exclusión y reclusión en el que se encuentran y determinan, de manera importante, la dificultad de que los apoyos institucionales atiendan efectivamente sus necesidades, demandas y procesos específicos.

De esta forma, una determinación cultural de los roles y espacios de género, queda sancionada por la práctica social e institucional no india, que contribuye al “borramiento” de la particularidad femenina indígena. Las mujeres de los pueblos indios resultan con este proceso, subsumidas en la población pobre, marginal y campesina, lo cual desdibuja sus especificidades genéricas, culturales e identitarias.

Por su parte, desde las dependencias se considera que las mujeres indígenas son también convocadas e incluidas cuando se apela a la “comunidad”, a los espacios públicos de gestión, representación y autoridad

que son, en su mayoría, los espacios de interlocución directa con el Estado, el gobierno y sus instituciones. La poca respuesta y adecuación institucionales a las condiciones específicas de las mujeres indígenas tiene pues, que ver con su presencia y ejercicio ciudadanos disminuidos, limitados por los códigos culturales particulares de cada pueblo indio y reforzados por la dinámica social e institucional a nivel nacional en el diseño y la operación de las acciones públicas.

Las distintas desigualdades de la población india femenina configuran una situación de pobreza tanto material como simbólica, una “pobreza estructural” que se refleja en la baja escolaridad, en la falta de información y acceso a los medios de comunicación, en su falta casi total de acceso al poder, a las decisiones públicas, a las opciones propias, a la autonomía personal y a la promoción social y profesional. De este modo, la relación directa entre exclusión-reclusión y ciudadanía es especialmente relevante para las mujeres indígenas, excluidas no sólo por su condición de pobreza material, sino por su invisibilidad, su silenciamiento, su desvalorización, por su falta de acceso a la información y por su limitada participación en los espacios públicos de decisión.⁵

Lo anterior se refuerza dentro de un escenario de equilibrios políticos en el que el movimiento indígena visible plantea como demanda central la cancelación de la situación colonial de los pueblos indios y el establecimiento de las condiciones para su reproducción cultural, a partir de formas tradicionales de organización colectiva, de decisión, de control sobre los recursos y de representación agrupadas en la “comunidad”, presentada políticamente como un espacio armónico, horizontal, representativo e incluyente. Esta construcción política ha implicado que la demanda de un espacio de participación por parte de las indígenas organizadas en ámbitos no tradicionales y con planteamientos de género suponga un cuestionamiento a la estructura social que sostiene a las comunidades y sus líneas de autoridad y representación y haga evidente la necesidad de revisar la conformación del “pueblo” indígena como sujeto político.

Para la construcción de políticas públicas de equidad dirigidas a mujeres indígenas se requiere de un paso que aún no se ha dado en México: abrir espacios de escucha e inclusión para impulsar diseños institucionales adecuados a las condiciones de aislamiento, lejanía, fragmentación y diversidad de las mujeres indígenas y sus organizaciones.

⁵Angela Meentzen, *Estrategias de desarrollo culturalmente adecuadas para mujeres indígenas*, informe para la Unidad de Pueblos Indígenas del BID, noviembre de 2000.

Como la asignación cultural de los espacios privados, del ámbito doméstico y familiar a las mujeres cimienta la organización social básica en las familias y comunidades indígenas, constituye la matriz de los conceptos más arraigados e inamovibles de la "tradición", que en entornos claramente cambiantes de situación económica, social, política y hasta cultural, procuran preservar estos mecanismos internos de sujeción, así como espacios específicos de representación a favor de algunos, casi siempre varones.

Por otra parte, el valor que los grupos indios otorgan a la tradición, en tanto fortaleza de su identidad, se relaciona en el imaginario colectivo, con la herencia cultural y con las estrategias que han permitido la vigencia de estos conglomerados culturales. En esta racionalidad de la permanencia, la modernización y la transformación del entorno social se detienen en la puerta del hogar, aun cuando se asuman conscientemente, en una opción clara, tanto individual como colectiva. Este proceso cultural, que recluye a las mujeres en beneficio de la continuidad de la tradición, es uno de los pilares que sostienen con mayor fuerza el discurso político de la resistencia cultural; y en esta identidad combativa, se considera que el abandono de la tradición constituye una pérdida de valores y de rasgos identitarios, de fortalezas indias.

Dado el papel de preservadoras, guardianas y transmisoras de su herencia cultural que se asigna a las mujeres indígenas, los límites para la transformación de su posición al interior de la familia y la comunidad resultan especialmente restringidos y por ello, una de las barreras culturales de género que este sector debe enfrentar es justamente el apego a la tradición y su responsabilidad ante la supervivencia cultural de su grupo de pertenencia. Privado y público como ámbitos idealmente asociados a lo femenino y lo masculino, se vinculan así con la función cultural de preservación de las estructuras internas de ubicación asimétrica de los y las integrantes de las unidades domésticas familiares y las comunidades indígenas. La exclusión de las mujeres de las esferas de participación pública y de visibilidad ante el exterior queda culturalmente sancionada en razón de la tradición, la identidad étnica y en última instancia, de la sobrevivencia del grupo indígena al que pertenecen. En esta construcción, la transgresión de estos límites por parte de las mujeres implica un desafío al "equilibrio" y la unidad que el grupo se ha construido para permanecer.

Por otra parte, es claro que las sociedades indias no son hoy, como nunca han sido, islas sin contacto con la sociedad circundante o con sus

instituciones. La intervención del Estado a través de diversos mecanismos de penetración es cada vez más intensa en la vida y el desarrollo de los pueblos indios campesinos y constituye un factor de peso en la posición de los distintos actores comunitarios, entre ellos las mujeres. Así, una de las formas de participación pública más clara en el contexto comunitario es la relación con las dependencias del Estado. A partir de los modelos ideales de organización social de las comunidades indígenas, la gestión y relación de los pueblos indios con los representantes institucionales aparece mediada por la estructura, también tradicional, de representación pública en las comunidades, constituida principalmente por los jefes de familia, varones.

La mayoría del trabajo institucional dirigido a los pueblos indios ha girado alrededor del fomento al desarrollo, entendido de modo distinto en también diferentes momentos. Esta acción gubernamental, repetidamente criticada –especialmente por las propias organizaciones indígenas– y constantemente reinstaurada desde las distintas dependencias, ha contribuido sin embargo, a sentar las bases para llevar la organización étnica y comunitaria a la interlocución con el Estado. La exclusión de las mujeres de estas esferas por razones tradicionales y por inercias institucionales, ha definido la inadecuación de las acciones a ellas dirigidas desde el Estado y sus dependencias.

EFFECTOS, RESULTADOS Y RETOS DE LA ACCIÓN INSTITUCIONAL EN LA CONDICIÓN Y POSICIÓN DE LAS MUJERES INDÍGENAS. UNA REVISIÓN APRESURADA

Las mujeres indígenas ante las instituciones: de la invisibilidad a la interlocución obligada

Como integrantes de los pueblos indios, las mujeres indígenas han sido objeto de acciones y políticas institucionales impulsadas en el marco de las directrices que han regido la relación del Estado y la sociedad nacionales con los pueblos indios. Es decir, que en un sentido relativamente acotado, ha habido espacios en los que la especificidad étnica de las mujeres indígenas se ha considerado en la interacción con las instituciones, especialmente aquellas con intervención directa en las realidades indígenas: el sector salud, el sector educativo, el sector agrario y más recientemente, las dependencias encargadas del combate a la pobreza y del impulso al desarrollo, las instancias na-

cionales de atención a la mujer y, muy destacadamente, el Instituto Nacional Indigenista.⁶

Los esquemas de atención institucional para el desarrollo de los pueblos indios a través de las organizaciones de mujeres constituyen una presencia importante en términos de las opciones disponibles para la actuación productiva, visible, “pública” de la mujeres indígenas. A través de estos mecanismos, se ha posibilitado un acceso más generalizado de las mujeres indígenas al crédito y la capacitación, y a otras esferas de participación y decisión hasta hace poco inalcanzables, que las han colocado, a lo largo de un proceso gradual, en un espacio que rebasa su condición de madres de familia y amas de casa. La existencia de recursos dirigidos a las indígenas, ha promovido la valoración del trabajo femenino dentro de las familias, comunidades y organizaciones indígenas, al constituir un acceso a recursos adicionales ante las instituciones.

La acción institucional de desarrollo económico –porque otro es el caso de los programas asistenciales y de bienestar– ha tenido un efecto doble sobre la población indígena femenina, especialmente la organizada: por un lado, el impulso a procesos de transferencia de valor de las economías domésticas productivas–reproductivas a partir del trabajo y los productos de las mujeres que entran en la circulación del mercado en condiciones de desventaja excesiva; y por otro, la posibilidad de hacer visibles, cuantificando y pagando, las actividades económicas de las mujeres y el aporte que hacen a las economías campesinas indígenas de subsistencia. De esta forma, pese a que en general, los esquemas de atención institucional a las mujeres indígenas acaban conformando una prolongación “pública” de los roles y actividades domésticos, “privados”, de las mujeres indígenas, les confieren al mismo tiempo una importancia pública y visible a través de procesos en los que lo privado se politiza y la cuestión pública entra en la casa.

Me parece importante destacar aquí los efectos de los programas y acciones institucionales relacionados con actividades productivas, de autoconsumo, de generación de ingresos y en general, de lo que se ha

⁶ Sin entrar aquí en una relación detallada, caben destacar las acciones de la Secretaría de Salud a través de la Dirección General de Salud Reproductiva en todo lo que se refiere a salud comunitaria; los programas para parteras, promotores de salud y jóvenes del IMSS-Oportunidades; el trabajo de fortalecimiento organizativo promovido a través del Programa Mujeres en Solidaridad, de la Sedesol y en la última década, dentro de los fondos regionales del INI; las acciones focalizadas del Programa Mujer Campesina de Sagarpa, los créditos revolventes del Fifonafe, en la Secretaría de Reforma Agraria; y recientemente, el Programa Intersectorial de Atención a Mujeres Indígenas de la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Presidencia de la República.

denominado “desarrollo económico”, porque hoy, la posibilidad de gestión e interlocución entre los sujetos indígenas y las instancias de gobierno, pasa fundamentalmente por el ámbito económico. Dentro de esta categoría, los programas y acciones institucionales de microcréditos y proyectos productivos, ya sea bajo la forma de subsidios o de financiamientos recuperables, han abierto una brecha de organización y presencia femenina indígenas lo suficientemente consistente como para conformar una clientela establecida para los proyectos de gobierno. Para las mujeres, acceder a estos recursos ha representado la oportunidad de constituirse en sujetos económicos, de valorarse como agentes productivos dentro de sus familias y comunidades y de incorporar a sus actividades de reproducción material, conocimientos y prácticas diversos, entre los que destacan las habilidades de gestión en cualquiera de sus gradaciones.

En este proceso, los programas con mayores efectos –en importancia, en profundidad, en posibilidad de apropiación– han sido aquellos con mejores condiciones de continuidad, los que mayor importancia han otorgado al acompañamiento y la asesoría de los grupos de mujeres y los que han invertido recursos importantes en la formación de un personal técnico, operativo y de diseño institucional capaz de asumir el sentido y la propuesta de equidad que estas acciones representan. Entre estas experiencias cabe destacar algunas: 1. el Fondo Estatal de Mujeres Indígenas y Campesinas del Estado de Puebla, por ejemplo, surgido al cobijo del Instituto Nacional Indigenista (INI), en el que gracias a un financiamiento adicional proporcionado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el trabajo en fondos regionales pudo complementarse con un acompañamiento sistemático a lo largo de cinco años hasta fructificar en una organización consolidada a nivel estatal, que incluye a representantes indígenas de 13 regiones; 2. el Programa de Mujer Campesina, que arrancó dentro del Fideicomiso para el Fondo Nacional de Fomento Ejidal y logró un sistema de revolvencia financiera ininterrumpido por más de ocho años, con resultados en organización productiva que merecieron premios internacionales; y 3. los grupos organizados dentro de lo que fue el Programa de Mujeres en Solidaridad y que al cancelarse el programa, siguieron vivos y buscaron otros apoyos institucionales.

Cada uno de los ejemplos anteriores, así mencionado sólo de pasada, representa un proceso dificultoso de apropiación por parte de los grupos organizados de mujeres indígenas, de las ofertas y las oportunidades institucionales que fue posible mantener, básicamente

por apelar a las capacidades y tradiciones organizativas de las sociedades rurales, entre ellas, las indígenas; y por haber podido identificar y atender la necesidad de un apoyo suplementario al seguimiento y asesoría a estos grupos de mujeres, dadas sus condiciones de desventaja acrecentada.

Ciertamente, muchos de estos grupos fueron enfocados por su condición de pobreza, cuyas cifras ni se cuestionan: el 88.1 por ciento de los municipios con alta densidad de población indígena se encuentra en situación de marginalidad muy alta y alta y sólo el 3 por ciento de estas unidades político-territoriales se encuentran catalogadas como de muy baja marginalidad, medida como acceso a servicios, grado de siniestralidad, actividad económica, empleo y generación de ingresos;⁷ según datos de 1998, mientras la esperanza de vida al nacer de la población nacional era de 74 años, la de los indígenas sólo alcanzaba 69 y en términos generales, la mortalidad infantil indígena es 58 por ciento más alta que la media nacional y el número de muertes maternas entre las indígenas casi triplica al nacional; y por otro lado, las cifras más recientes muestran que el 40 por ciento de las mujeres indígenas padecen anemia.⁸

Como los datos anteriores, cualquier otro en prácticamente cualquier renglón de interés para el desarrollo, al remitirse a población indígena y en especial a las mujeres, desploma los beneficios y progresos que hubieran podido alcanzarse con la intervención pública y el impulso de políticas de desarrollo a nivel nacional. Por ello, el combate a la pobreza como prioridad nacional, ha centrado buena parte de su interés en el rezago de las regiones indígenas y en la sobrerrepresentación de mujeres, niños y niñas en estas desigualdades.

En general, para lo que se refiere a los pueblos indígenas, la relación entre pobreza y etnicidad ha sido atendida por los programas de gobierno con medidas de autodesarrollo y etnodesarrollo a través de la delegación de poder a los pueblos indígenas dentro de la economía local, en lugar de atender las causas estructurales de la pobreza indígena (tierra, trabajo y mercados).⁹ De esta forma, la pobreza que ha borrado los distintos rostros indígenas fundiéndolos en un solo crisol de miseria, también ha hecho visibles a las mujeres indias ante las instituciones y las políticas focalizadas.

⁷Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2001-2006, p. 31.

⁸*Ibidem*, pp. 41-44.

⁹Cfr. Roger Plant, 1998.

Los fondos sociales y los proyectos de combate a la pobreza han identificado a las indígenas como un segmento importante que atender en la búsqueda por impactar los niveles de bienestar de las familias y comunidades a las que pertenecen. La ubicación de las mujeres indígenas como procuradoras de bienestar para sus núcleos domésticos; y de trabajadoras “complementarias” dentro de las economías campesinas indígenas y aún en contextos de migración y asentamiento urbano, ha hecho que se etiqueten recursos para programas de carácter asistencial, dirigidos a fortalecer los roles femeninos en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus núcleos de pertenencia.

A pesar de la etiquetación de recursos para mujeres en las acciones de combate a la pobreza incluidos en estos esfuerzos –desde programas de atención primaria a la salud; inducción a la escolarización; alimentación, nutrición, higiene y saneamiento; hasta los proyectos de fomento económico–, el acceso a las mujeres indígenas todavía debe pasar por la aprobación de las instancias de autoridad y control de las comunidades y familias indígenas.

Como en la subversión de la tradición, cuando se trata de responder a la exclusión y el mayor rezago de las mujeres y a su consecuente carga acrecentada de pobreza, la mayor parte de los esquemas institucionales no se plantean intervenir en las normas culturales intradomésticas de distribución de los recursos y las oportunidades, y así se han enfocado a los espacios más públicos, más orientados al mercado o a las funciones incuestionables de la femineidad genérica.

De este modo, los esquemas de combate a la pobreza se han impulsado y operado principalmente a través de programas institucionales, así como a través de organizaciones formales e informales dentro de la propia comunidad, en los que la atención a las inequidades por razones de género no siempre ha sido prioritaria o siquiera considerada.¹⁰

Por otro lado, la focalización de recursos y acciones institucionales a las mujeres indígenas responde también a una demanda creciente que se ha levantado en las regiones indígenas a partir de las organizaciones que las mujeres han construido para gestionar recursos ante el Estado y sus dependencias.

La urgencia de la necesidad y el reconocimiento de que el Estado sí ha establecido como prioridad en la atención a los grupos en extrema pobreza, han generado procesos de clientelismo, de asistencialismo des-

¹⁰Naila Kabeer, “Targeting women or transforming institutions?”, en *Unifem*, 1995, pp. 57-64.

movilizador y de inercias políticas que han obrado, en muchas ocasiones, en contra de una genuina movilización indígena por sus derechos. Al mismo tiempo, el requisito de organizarse de manera no tradicional, ha llevado a las mujeres indígenas a romper el círculo de la reclusión y a plantearse, en los hechos, la necesidad de una nueva organización familiar, comunitaria y económica, cuestionando, no siempre de manera explícita, los supuestos que subyacen en la distribución y asignación de los recursos dentro de la familia y dentro de la comunidad.

La posición de las mujeres indígenas como factor de incidencia en la construcción de una agenda pública específica

El reconocimiento de las desventajas acumuladas de las mujeres indígenas en sus contextos familiares, comunitarios, étnicos y de clase ha aparecido en la formulación de acciones, programas y lineamientos de política pública en distintos momentos del quehacer institucional.¹¹

En la administración de Carlos Salinas, se inició un trabajo institucional focalizado en la población indígena femenina, considerada desde su condición social, económica y cultural, aunque se siguieran promoviendo –como hasta hoy– actividades que las mujeres “pudieran” desarrollar en los espacios en que se hacen visibles y casi nunca se diseñaran acciones alternativas.

Más de una década después, en el Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2001-2006, Estado-pueblos indígenas-sociedad. Hacia una nueva relación, entre los retos a enfrentar para la atención a los pueblos indios se señalan algunos lineamientos estratégicos de equidad: generar conciencia y respeto a la diversidad cultural, promover la igualdad de oportunidades y la participación indígena en la toma de decisiones, articular el crecimiento económico con el desarrollo social, mejorar y hacer transparente el desempeño institucional, reformular las políticas indigenistas, garantizar la atención transversal y diseñar modelos de desarrollo diferenciados.¹² El programa incluye, asimismo, un apartado dirigido a la atención a las mujeres indígenas a través de un programa que constituya “un espacio interinstitucional para la atención y respuesta a las demandas y propuestas de los grupos de mujeres indígenas ... (que) pretende llenar un vacío institucional que no ha

¹¹Véase, por ejemplo, Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 1991-1994.

¹²Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2001-2006, pp. 85-90.

sido cubierto, coordinar las acciones aisladas, las iniciativas gubernamentales dispersas y potenciar la acción organizada de las mujeres indígenas".¹³

La acción institucional de los últimos años ha impulsado actividades generadoras de ingresos y autoempleo para elevar el bienestar de las familias indígenas a través de la acción económica de las mujeres; de proyectos acotados para el mejoramiento de las condiciones de vida femeninas dentro de los núcleos familiares y domésticos y de la articulación de acciones para problemáticas particulares de las mujeres indígenas en materia de salud y educación, así como en aspectos relativos al ejercicio ciudadano. Pese a su alcance limitado, determinado por los objetivos de origen y los escenarios sociales y culturales en que se instrumentan, estas medidas han tenido importantes efectos en la modificación de la organización social tradicional de muchas comunidades indígenas, en la valoración de las mujeres como agentes para el desarrollo de sus colectivos y en el posicionamiento femenino ante las dependencias de gobierno.

No obstante, sigue pendiente la revisión del impacto de estos procesos en la posición de las mujeres dentro de sus unidades familiares, en los diversos escenarios comunitarios y en las distintas representaciones políticas de los pueblos indios que conforman la interlocución con el Estado y la sociedad nacionales. Sin embargo, dentro de estos pendientes, aún está más lejana la construcción de una panorámica de las mujeres indígenas, tanto a título individual como en colectivo, en el marco diverso de sus culturas y tradiciones para transformar su posición genérica.

Dentro de las instituciones, la ausencia de estos escenarios resulta de no haber considerado el tema como un factor de peso para los programas y acciones institucionales; así como al hecho de que la información disponible, estadística, etnográfica e institucional, no ofrece referentes al respecto, como resultado de los procesos de invisibilización mencionados. "En nuestro afán por comprender y describir la cultura indígena, los antropólogos y otros científicos sociales hemos contribuido a crear una imagen monolítica de las comunidades culturales. Salvo algunas excepciones, la manera en que las mujeres indígenas viven y conciben su realidad ha estado ausente en las descripciones etnográficas".¹⁴

¹³*Ibidem*, p. 111.

¹⁴R. Aída Hernández Castillo, "Las mujeres indígenas frente a la tradición y la costumbre", en *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México, primer informe*, pp. 223-224.

La recuperación de la experiencia cultural de las mujeres indígenas para la construcción, no sólo de políticas públicas, sino de marcos democráticos que faciliten un ejercicio ciudadano dentro de contextos étnicos y culturales distintos y diversos, no se ha concretado todavía, si bien la presencia social y política de las indígenas a través de sus organizaciones y representaciones es ya un elemento fundamental en la urgencia de una respuesta institucional y social, hasta ahora fundada en las condiciones materiales de desventaja que amenazan el potencial de la población femenina indígena.

¿Hasta dónde pueden enfrentarse mediante acciones institucionales y políticas públicas las transformaciones culturales para modificar la posición de las mujeres indígenas en todos los ámbitos de su interacción social? Este cuestionamiento no siempre es una demanda explícita por parte de las propias indígenas y enfrenta una resistencia combinada desde muy distintos frentes. Indudablemente, existe una obligación del Estado y de sus instituciones de promover y proteger los derechos de todos los ciudadanos, entre los que están incluidas las mujeres indígenas; sin embargo, construir una ciudadanía efectiva para este sector específico requiere revisar crítica y democráticamente las banderas de la comunalidad y los espacios colectivos que hoy sostienen la beligerancia india en México.

En este marco, hablar de los derechos humanos de los indígenas, o de categorías específicas de la población que tradicionalmente han estado marginadas u oprimidas (y en esto se incluye obviamente a las mujeres), implica el reconocimiento de una historia de discriminación y opresión y un compromiso activo con la reversión de esta situación. Avanzar en este punto implica reconocer la inevitable tensión entre los derechos individuales y los derechos colectivos.¹⁵

Para tender puentes entre estas “tensiones inevitables”, la construcción de políticas públicas para el ejercicio de la equidad y los derechos de las mujeres indígenas podría recurrir al discurso de la diferencia y la otredad que ha sustentado las plataformas reivindicativas desarrolladas, cada vez con más fuerza, por las propias indígenas. En su recuperación de la diferencia y la diversidad, las mujeres indígenas cuestionan tanto el orden social que las oprime como indígenas y como

¹⁵ Elizabeth Jelin, “Desafíos sociales de los años noventa”, en *Unifem*, 1995, pp. 43-56.

pobres, como los supuestos culturales que definen su reclusión y exclusión en tanto mujeres y que se determinan de manera distinta en cada uno de sus grupos de pertenencia.

Lo que las mujeres no podemos hacer: No podemos salir, organizarnos, aprender más. Nos tapan el camino. No podemos hablar. No sabemos leer y escribir. No podemos hablar con otros hombres. Lo que no nos dejan hacer, lo que no podemos hacer, son nuestros derechos y nos los quitan la comunidad, el marido, los hijos, los padres y hasta nosotras mismas. Nos lo quita la pobreza. Todo esto también pasa porque nosotras no tenemos mucho valor, estábamos acostumbradas a vivir en la ignorancia y a que no podíamos participar ni hablar. No considerábamos que nosotras tenemos valor.¹⁶

En este sentido, la acción institucional que al mismo tiempo ha sacado a las mujeres del hogar y la familia para incorporarlas a grupos de trabajo, cooperativas, asociaciones y distintas formas de organización para la producción y la gestión y ha reforzado su destino como responsables del bienestar doméstico y familiar, también ha contribuido a desatar los cuestionamientos que hoy plantean las mujeres indígenas respecto del lugar que les ha sido asignado y el papel que les ha tocado jugar en el desarrollo y la lucha de sus pueblos.

La dinámica institucional que ha convocado a las mujeres indígenas a la participación en las acciones de desarrollo mediante su organización en figuras, espacios, tiempos y actividades no tradicionales ha roto, seguramente sin proponérselo, el equilibrio organizativo tradicional de las unidades doméstico-familiares indígenas y ha exigido implícitamente, cuando no una reorganización de los colectivos indígenas, al menos sí un cuestionamiento respecto a los tiempos, los recursos y los espacios accesibles para las mujeres. La posibilidad de que las actividades reproductivas, de cooperación o de trabajo invisible de las mujeres se transformen en recursos tangibles para sus familias y comunidades, ha contribuido a modificar la valoración de las mujeres en tanto agentes económicos y ha permitido su mayor participación en la toma de decisiones y en los espacios públicos, básicamente ocupados por varones.

Tradicionalmente, las indígenas participan de las decisiones de sus colectivos de una manera mediada: acceden a los recursos, al poder, a

¹⁶ *Los derechos de las mujeres en nuestras costumbres y tradiciones*, 1994.

la representación y al estatus público a través de su relación con los varones y de la posición que ocupan en esa misma relación (como esposas, como madres, como hijas). Su responsabilidad del hogar y la familia hace que los tiempos para ocuparse en otras actividades se reduzcan significativamente; con estas limitantes, la ruptura cultural que significa la atención institucional directa hacia las mujeres indígenas suele tener resultados negativos en dos sentidos.

Por un lado, el no considerar a las mujeres en su ineludible vinculación con las responsabilidades domésticas y familiares ha hecho que se opere bajo el supuesto de que su mayor recurso disponible es el tiempo cuando, justamente, es el más escaso de todos. Con ello, la implementación de proyectos ha traído un incremento en las cargas de trabajo de las mujeres y sólo excepcionalmente, un ingreso directo que compense el trabajo invertido. Por otro lado, la falta de previsión y de un enfoque adecuado que permita fortalecer la incorporación de las mujeres a las esferas públicas, de gestión y participación en sus familias y comunidades, ha contribuido a que la interlocución entre las dependencias de gobierno y la población indígena femenina se constituya en muchas ocasiones en un tema de conflicto y competencia entre los grupos de mujeres y las instancias comunitarias de poder. Este conflicto entre los sexos al interior de las comunidades no se crea por la acción institucional, en general existe previamente, debido a la relación jerárquica y desigual entre hombres y mujeres y la intervención de este factor externo sólo lo hace más patente.

Estos aspectos son relevantes para la construcción de agendas públicas dirigidas a mujeres indígenas, pues no existen todavía canales adecuados para que las instancias de gobierno y las prácticas institucionales establezcan sus acciones en función de una demanda directa y representativa de la población indígena femenina, cuyas voces están hoy dispersas y desunidas, pero constituyen una corriente persistente e imposable de ignorar.

En la experiencia recogida hasta ahora, las indígenas han sostenido la importancia de la participación en los proyectos de desarrollo impulsados por distintas agencias de gobierno. Desde la posibilidad de obtener recursos inmediatos en dinero y especie, de gran importancia en contextos de pobreza extrema, pasando por la visualización de una oportunidad para elevar la calidad de vida de sus familias, hasta la manifestación explícita de participar en experiencias de trabajo que rompen la rutina, "abren los ojos" y amplían el círculo de sus relaciones, opciones y expec-

tativas, las mujeres indígenas han expresado su interés y su demanda por mayores acciones institucionales en su favor. La respuesta hasta ahora ha sido insuficiente y marcadamente desigual.

Retos y oportunidades para la construcción de una política institucional de la diversidad y la equidad

En México cada vez es mayor la conciencia de que la población indígena presenta, además de una profunda desigualdad que la separa de otros grupos sociales en el país, diferencias, identidades y actores que actúan en los procesos sociales y que influyen en las demandas y los planteamientos de las organizaciones y representaciones indígenas.

En este contexto, construir la necesaria respuesta institucional a las demandas de los pueblos indios, requiere asumir varios considerandos. Por una parte, el escenario político en el que se mueven las diversas fuerzas indígenas con accesos también diferenciados a la interlocución y negociación con el Estado. En este punto, el tema de la representatividad y la inclusión no es un asunto menor, si bien la respuesta, pienso, aún no está bien establecida ¿Quién, entre los interlocutores posibles, representa la voz de los pueblos indígenas? (especialmente cuando una de las demandas más consistentes es, precisamente, el reconocimiento de las voces múltiples de los pueblos indios).

Por otro lado, se ha llegado al punto en que las estructuras de gobierno han legitimado al menos en parte, algunas de las demandas indígenas, no sólo en las imperfectas o poco satisfactorias reformas constitucionales, sino también en la recuperación de un discurso sobre la diversidad y la especificidad, sobre la pluriculturalidad, que obliga a renovar los diseños institucionales y a revisar la operación de las acciones públicas en entornos indígenas. De esta forma, se plantea la necesidad de una "nueva relación entre el Estado con los pueblos indígenas" en gradaciones que van desde la reforma del Estado mismo, hasta la pervivencia de las acciones asistencialistas con algunos matices de participación; al mismo tiempo, se buscan espacios institucionales para promover la "reconstitución de los pueblos indígenas", la restauración del tejido social dentro de las comunidades y el replanteamiento de los objetivos del desarrollo en función de los proyectos políticos y sociales de los pueblos indios. En este aspecto, el reto fundamental es distinguir entre la demanda y el proyecto políticos de las organizaciones indígenas, por una parte; y la construcción institucional, por otra; especialmente cuando el adelgazamiento del

Estado y las concepciones de eficiencia institucional amenazan la construcción misma de políticas sociales.

Finalmente, en el reconocimiento de la diversidad está inserto necesariamente el reconocimiento de las especificidades de los actores indígenas: no sólo en términos de sus diferencias culturales, sino también regionales, geográficas, políticas y de género. En este renglón tendría que inscribirse en primer lugar, la incorporación de las demandas de las mujeres indígenas y su respuesta institucional, sobre todo cuando los procesos de organización y participación de este sector son cada vez más sólidos y consistentes.

Otro punto, también ya establecido y aceptado por las partes involucradas en estos procesos, es el de la necesidad de superar las políticas indigenistas que a lo largo del siglo XX acotaron la acción indígena sobre su propio desarrollo. En este contexto, la participación pública y política indígena reviste un doble sentido: por una parte, se dirige hacia lo externo a las comunidades (como unidad de organización colectiva) en defensa de los intereses comunitarios frente a la sociedad no india; por otra, se expresa internamente en la estructura que sostiene la cohesión colectiva y la reproducción cultural de las comunidades.

El fracturado movimiento indio en México, funda sus principios ideológicos en dos ejes: la superación de la condición colonial y la deuda histórica del país para con los pueblos indios y el respeto y las garantías para su reproducción social y cultural. En esta demanda doble, la defensa de la comunidad ideal ha jugado un papel definitivo que coloca las demandas de las mujeres indígenas ante una falsa disyuntiva. Las movilizaciones indias son hoy movimientos por la diversidad en los que las demandas específicas de las mujeres contribuyen a reforzar la diversidad y a hacer visibles nuevos actores políticos. El entrecruzamiento presente entre las demandas de las mujeres indígenas y las reivindicaciones fundamentales de los movimientos indígenas, a veces sin resolver, ha llevado a que se entienda como enfrentamiento un proceso que, bien revisado, demuestra que los intereses y planteamientos de las mujeres indígenas representan, por el contrario, la posibilidad de construir estructuras sociales propias más horizontales e incluyentes y que para nada contravienen la lucha de sus pueblos.

Así, en la construcción de la agenda pública para las mujeres indígenas no tendría por qué oponerse el ejercicio de los derechos individuales con el ejercicio y el reconocimiento de los derechos colectivos indios; tendrían que replantearse, eso sí, junto con las mujeres indígenas

organizadas, los supuestos de una comunidad como organismo incluyente, democrático y horizontal, que se estrellan cada vez más frecuentemente con los datos de la realidad. Por una parte, es innegable la composición diferenciada y jerárquica de los colectivos indígenas, conformados no sólo por los varones adultos y casados que acceden a la ciudadanía indígena plena, sino también por mujeres, jóvenes solteros de ambos sexos, niños y niñas, así como, cada vez más, personas asentadas en las localidades indígenas y sin vínculos étnicos con ellas. Por otro lado, la estructura de poder y autoridad en las comunidades está conformada jerárquica y verticalmente, mientras existe también una creciente diferenciación –y hasta oposición de clase– dentro de los colectivos indígenas.

Por otra parte, la falta de un conocimiento documentado sobre la variedad de controles que impiden el acceso de las mujeres indígenas a la oferta institucional y al ejercicio ciudadano debe ser superada pues de lo contrario, se obstaculizaría también la construcción de una política pública para las mujeres indígenas. Ésta sólo puede integrarse de manera efectiva si se funda en sus demandas y opciones reales y apunta a revertir la tendencia de acciones institucionales decididas sin consultar a las interesadas, con criterios y prioridades establecidos desde fuera y en el mejor de los casos, en acuerdo con los órganos de decisión comunitarios, masculinos. De esta forma, la acción institucional tendría que atender también la formación y adecuación del personal que se relaciona con la población indígena femenina para reconocer sus especificidades; facilitar la dinamización del quehacer institucional y la reducción de los rezagos de las mujeres indígenas.

Por otro lado, para contrarrestar los mecanismos de subordinación de las mujeres indígenas, es preciso reconocer cómo se construyen los controles de género en contextos de diversidad cultural; cómo se manifiesta la discriminación hacia las mujeres indígenas tanto al interior de sus grupos como en la sociedad no india; cómo se expresa y qué efectos tiene el racismo; cómo obstaculiza el señalamiento colectivo la actuación pública y no tradicional de las mujeres. De igual forma se requiere establecer la importancia del chisme como mecanismo interno de control sobre el movimiento y la trayectoria de las mujeres; los efectos de la invisibilidad pública y valorativa de las mujeres y finalmente, la importancia de la inseguridad para la actuación pública, económica y política de las mujeres indígenas. Ninguno de los factores anteriores ha sido considerado en el diseño de acciones institucionales que así han

reproducido por el contrario, repetidamente, la invisibilidad y subordinación de las mujeres indígenas.

De esta forma, hoy, cuando ya no debería preguntarse sobre la pertinencia de acciones particulares dirigidas a mujeres y a mujeres indígenas en especial, la incorporación de la demanda diversificada de las indígenas en el diseño e implementación de las acciones institucionales y las políticas públicas supone retomar, además de la diversidad cultural, los distintos escenarios en que se desenvuelve este sector: los tradicionales, los que se encuentran en transición y los nuevos escenarios; además de considerar los diversos sectores que la integran: jóvenes, migrantes solas, jefas de familia, productoras, organizaciones de mujeres, líderes, población urbana, etcétera.

De ser tomadas en cuenta, estas consideraciones podrían constituir una garantía para superar la experiencia institucional de burocracia, insuficiencia, orientación etnocentrista, corrupción, inadecuación y mala calidad; así como las prácticas de engaño, las promesas incumplidas y la discriminación que las indígenas se han cansado de denunciar. En este contexto que no pretende revertir los mecanismos sociales de exclusión ni las leyes del capital y del mercado que hoy dominan los planteamientos de gobierno, las claves para una acción exitosa por parte del Estado se fincan en la instauración de mecanismos efectivos de participación de las mujeres indígenas; en la construcción de espacios de comunicación que faciliten la integración de redes y diálogos entre ellas y entre ellas y las dependencias de gobierno; en la generación de conocimiento e información junto con las propias mujeres indígenas; en el impulso a procesos de apropiación de los proyectos, iniciativas y acciones de gobierno por parte de las indígenas; en la preparación de cuadros institucionales para el trabajo con un sector diferenciado de la población y en una programación efectiva que pudiera superar los ciclos no sólo sexenales, sino anuales del ejercicio administrativo y fiscal.

Así, la atención institucional efectiva para las mujeres indígenas requiere impulsar ciertas estrategias: institucionalizar el enfoque de género y etnia en el diseño y operación de las acciones de gobierno; asegurar la planeación participativa; impulsar la integralidad de las acciones institucionales y promover la transversalidad de la atención pública a este sector. Nada de esto es sencillo. Las inercias institucionales cierran en muchos casos, la posibilidad de coordinación; los recursos han ido menguando en vez de incrementarse; la falta de acuerdos y las divisiones políticas establecen la desconfianza y la "grilla" como principios de acción

institucional; la resistencia a asumir el enfoque de género –ya no digamos de etnia– dificulta la visibilización de las necesidades específicas de las mujeres indígenas; la inexistencia práctica de un pacto federal también obstaculiza los acuerdos entre distintos niveles de gobierno y la falta de cuadros preparados y suficientes en las dependencias de gobierno, cancela en muchas ocasiones, la posibilidad de llevar al terreno los mejores diseños de políticas públicas.

Por otra parte, existe ya también una experiencia casuística pero consistente, de acciones institucionales exitosas –algunas de ellas brevemente evocadas en párrafos anteriores– porque contaron con las condiciones excepcionales de recursos, continuidad y voluntad política para trabajar junto a grupos de mujeres indígenas en procesos de mediano y largo plazo.

Estos resultados demuestran que las instituciones y programas gubernamentales no constituyen un bloque homogéneo y que pueden encontrarse resquicios para trabajar junto con las indígenas en la búsqueda de respuestas y el cumplimiento de los compromisos. Semejantes acuerdos suelen ser posibles a partir de relaciones personales, de vinculación en procesos reivindicativos de las mujeres y de encuentro en compromisos compartidos en diferentes momentos políticos y, por lo general, permiten dejar de lado filiaciones partidistas e incluso perspectivas institucionales en búsqueda de consensos. Hoy existe además, dentro de un creciente número de dependencias de gobierno, una demanda no fácil de satisfacer, de formación, capacitación e información para el trabajo específico con mujeres y, en su caso, con mujeres indígenas, que conforma una plataforma adecuada para arrancar acciones pertinentes y adecuadas a favor de esta población.

Por su parte, la presencia beligerante de las organizaciones de mujeres indígenas ha rendido sus propios frutos y existen ya cuadros políticos y técnicos que han contribuido a levantar una plataforma propia y validada de demandas y prioridades, si bien todavía no extensiva, entre la población femenina india. La importancia, vitalidad y creatividad de los liderazgos indígenas femeninos en distintos campos serían motivos suficientes para sostener la viabilidad de una política pública dirigida a las mujeres indígenas.

En este recorrido, he pretendido exponer los motivos, los procesos y las coyunturas que se oponen y obstaculizan un proyecto de estas características. Los resultados muestran que el camino apenas inicia, pero la

utopía no entiende de razones y el presente es quizá un momento tan bueno como cualquier otro para intentarlo.

BIBLIOGRAFÍA

- BONFIL, Paloma (2002), "Las mujeres indígenas y su participación política: un movimiento contra la desmemoria y la injusticia", en Dalia Barrera (comp.), *Participación política de las mujeres y gobiernos locales en México*, GIMTRAP, México, pp. 67-100.
- (1999), *Las alfareras de las ollas morenas. Las mujeres indígenas en su construcción como sujeto social*, tesis de maestría en desarrollo rural, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México, noviembre, 153 pp.
- DERUYTERRE, Anne (1997), *Pueblos indígenas y desarrollo sostenible. El papel del Banco Interamericano de Desarrollo*, BID, Washington, D.C., 17 pp.
- HERNÁNDEZ CASTILLO, R. Aída (2000), "Las mujeres indígenas frente a la tradición y la costumbre", en INI-PNUD, *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México. Primer informe*, México, pp. 223-224.
- INI, Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 1991-1994 (1990), Instituto Nacional Indigenista, México.
- INI-PNUD (2000), *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México. Primer informe t. I*, INI, México, 500 pp.
- KABEER, Nayla, "Targeting women or transforming institutions?", en *Cuánto cuesta la pobreza de las mujeres: una perspectiva desde América Latina y el Caribe*, Unifem, México, pp. 57-64.
- Los derechos de las mujeres en nuestras costumbres y tradiciones* (1994), encuentro-taller, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, 52 pp.
- MEENTZEN, Angela (2000), *Estrategias de desarrollo culturalmente adecuadas para mujeres indígenas. Informe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Pueblos Indígenas, Washington, noviembre, 120 pp.
- MOSER, Caroline O. (1992), "La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género", en Virigina Guzmán, Patricia Portocarrero y Virginia Vargas (comps.), *Una nueva lectura: género en el desarrollo*, Centro de Investigación para la Acción Femenina, Santo Domingo, pp. 57-126.

- PARPART, Jane L. (1996), "¿Quién es la otra?: una crítica feminista posmoderna de la teoría y la práctica de mujer y desarrollo", en *Debate Feminista*, año 7, vol. 13, abril, pp. 327-356.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2001), *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2001-2006. Estado, pueblos indígenas, sociedad. Hacia una nueva relación*, México, 142 pp.
- , *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, Proequidad*, Instituto Nacional de las Mujeres, México, 127 pp.
- PLANT, Roger (1998), *Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones. Informe técnico*, BID, Washington, 42 pp.
- UNIFEM, (1995), *Cuánto cuesta la pobreza de las mujeres: una perspectiva desde América Latina y el Caribe*, Unifem, México, 161 pp.
- VILAS M., Carlos (1995) (coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Ed. Nueva Sociedad, México, 201 pp.
- YOUNG, Kate (1992), "Reflexiones sobre cómo enfrentar las necesidades de las mujeres", en Virginia Guzmán, Patricia Portocarrero y Virginia Vargas (comps.), *Una nueva lectura: género en el desarrollo*, Centro de Investigación para la Acción Femenina, Santo Domingo, pp. 17-56.

Salomón Nahmad*

Los acuerdos y los compromisos rotos y no cumplidos con los pueblos indígenas de México**

INTRODUCCIÓN

LA CRISIS económica de 1995 impactada por el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas dejó al descubierto la enorme deuda nacional con los pueblos indígenas de México. A pesar de que en la década de los cincuenta los augurios positivos de que México había encontrado el camino para la solución del “problema indígena”, por el proyecto piloto del Centro Coordinador Indigenista de los Altos de Chiapas, los 50 años de acción indigenista se desplomaron y la propuesta integracionista fue rebasada por las demandas de los pueblos indígenas. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA) corresponde a un proyecto integracionista de carácter global que responde a los intereses de los capitales nacionales e internacionales, para continuar con un proceso de extracción de recursos naturales y de explotación humana sin precedentes. La lucha por cambiar la situación de los pueblos y comunidades indígenas, impulsada desde la óptica antropológica y operada por las instituciones nacionales e internacionales para dismantelar y quebrar el modelo colonial y neocolonial, se canceló y se retornó a las formas más agresivas y demoledoras. La supervivencia y reproducción de los modelos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas, se encuentran bajo la amenaza desintegradora de mayor alcance que se haya dado en los 500 años de invasión.

* Investigador del CIESAS-Istmo.

** Este artículo fue pensado y reescrito para una conferencia que me solicitó el Institute d'Hantes Études en Amérique Latine (IHEAL) y bajo la invitación para un intercambio académico entre el CIESAS y dicho instituto. Agradezco la intervención de Christian Gros, investigador de dicho instituto para recibir la beca Alfonso Reyes y poder aprender y exponer mis puntos de vista sobre el desarrollo de los pueblos indígenas de México ante los profesores y estudiantes de dicho instituto entre mayo y junio de 2002.

El estrategia operativo ha sido el Banco Mundial, sobre todo en los países subdesarrollados, y particularmente en Latinoamérica, siendo paradigmática la experiencia chilena, donde los cambios ocurren incluso antes que en los Estados Unidos y Gran Bretaña. Sus elementos clave fueron los siguientes: eliminación de los subsidios generalizados; privatización total del sistema de pensiones, y del sistema de salud para las clases media y alta; sistemas autónomos de prestación de servicios; privatización de la educación básica manteniendo su gratuidad; y programas de atención localizada a la pobreza.

No obstante, desde el Banco Mundial se persiste en la idea de que lo más eficiente y eficaz contra la supuesta ineficiencia e ineficacia de las políticas universales de bienestar, es la estrategia de focalización.

Clara Brugada Molina, *Desarrollo social: modelos, tendencias y marco normativo*, Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LVII Legislatura, 2000, p. 26.

Las reformas estructurales de la macroeconomía se focalizaron en el desmantelamiento de los programas de mayor cobertura para las regiones más pobres de México (Inmecafe, Coplamar, Fidepal, Conasupo, Profortarah, etcétera). Estos cambios fueron un detonante del movimiento armado indígena y replantearon un nuevo posicionamiento con los Acuerdos de San Andrés Larráinzar cuyos compromisos por parte del Estado fueron incumplidos y rotos.

El partido en el gobierno (entonces el Partido Revolucionario Institucional), dio por liquidados los proyectos de la Revolución mexicana, entre ellos los proyectos indigenistas. La esperanza de que el sufragio efectivo pudiera impulsar un cambio de la democracia monopartidista a una democracia con alternancia partidista y que este cambio implicara una nueva relación entre el Estado y la sociedad, llevó a muchos ciudadanos a votar contra el PRI. Sin embargo, los cambios esperados nunca llegaron, en especial en lo que respecta a las relaciones entre los pueblos indígenas de México con el Estado y la sociedad.

En julio del 2000 después de una larga campaña electoral se dio la alternancia, al ganar la Presidencia de la República un partido de oposición (el Partido Acción Nacional) y en un clima de euforia política se manifestó que el cambio transformaría las condiciones sociales y económicas con un nuevo programa nacional que sustituiría al proyecto de la Revolución de 1910. Los indígenas también manifestaron una esperanza y una expec-

tativa de cambio frente a los tres sexenios de neoliberalismo impulsado desde el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Al cumplirse los 500 años de la invasión y conquista de América por los europeos, la década de los noventa se declaró como la década de los pueblos indígenas y se impulsó una propuesta por parte de España, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, para la creación del Fondo Indígena que aseguraría una transformación radical de la situación de los pueblos indígenas del continente. A una década de dichas propuestas podemos concluir que los resultados son limitados y que continúa la exclusión y la explotación de los millones de seres humanos pertenecientes a los pueblos originarios del continente.

Después de tres décadas, los proyectos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desarrollados en la zona andina y el Convenio 107 emitido en los años sesenta, no tuvieron los impactos esperados para modificar las relaciones de injusticia y de desigualdad que se daban en las regiones interétnicas de Ecuador, Perú y Bolivia. Por tal razón a finales de la década de los ochenta, se emitió por la OIT el Convenio 169 que fue ratificado por México en los momentos en que la política indigenista mexicana se había congelado y había perdido el liderazgo a nivel latinoamericano. Las agencias multilaterales de financiamiento internacional asumieron un papel de rescate de una política pública dirigida a los pueblos indígenas del mundo y de la región. Tal fue el caso del Banco Mundial con su directriz operativa OD4.20, que pretende focalizar las políticas públicas para los pueblos indígenas mediante las estrategias de desarrollo social. En el mismo sentido va la iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de crear un fondo indígena,¹ con apoyo financiero de España y Portugal. Hasta la fecha estos programas no han influido en cambios estructurales que mejoren las condiciones de vida de los pueblos indígenas. Se persiste en mantener un discurso de carácter político multicultural sin que las comunidades y los pueblos indígenas asuman un papel relevante para construir su propio desarrollo con autonomía y autodeterminación.

¹En julio de 1991 se celebró la Primera Cumbre Iberoamericana en Guadalajara, México, donde se presentó la iniciativa del gobierno de Bolivia a instancias del BID y con el apoyo del FIDA, PNUD y de la OIT para la creación del Fondo Regional para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas de América Latina. El BID contrató a los antropólogos Salomón Nahmad y Diego Iturralde en agosto de 1991 para preparar el proyecto de dicho fondo dentro de la División de Protección del Medio Ambiente. El BID manifestó en su contrato con los consultores que "está interesado en tomar un papel de liderazgo ante esta iniciativa" papel que ha mantenido desde 1993 en que se integró el Fondo Multilateral, del cual varios países como Portugal no han aportado apoyos financieros.

Los programas sociales financiados por estas instituciones (BM y BID), se han implementado, en el caso de México, otorgando privilegios a las instancias gubernamentales que los administran, con poco o nulo cumplimiento de las normas de cada proyecto, y dejando a la discreción de las agencias gubernamentales responsables el otorgamiento e implementación de cada préstamo. La Secretaría de Hacienda es la encargada de decidir la transferencia de los fondos, sin que se lleguen a cumplir los objetivos y las metas de cada proyecto. De buenas intenciones esta cubierto el mundo. O como lo señala acertadamente en su editorial Luis Hernández Navarro en el diario *La Jornada*:

Más allá de la retórica sobre la formación de capital humano y la promoción de habilidades empresariales, la administración foxista ha dado continuidad a los programas de gobierno surgidos con Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, limitándose a cambiarles de nombre o a hacer pequeñas modificaciones en su funcionamiento. Es así como Procampo, Acerca, Alianza para el Campo o Procede siguen funcionando, en la mayoría de los casos rebautizados, pero con el mismo sesgo en favor de los grandes agricultores que, en su mayoría, siempre han tenido. Con esta visión y estas políticas, hablar del establecimiento de un nuevo pacto entre Estado y movimiento campesino es pura demagogia. Pretender establecer un acuerdo de largo plazo entre productores y gobierno federal sobre la oferta de los funcionarios públicos de ayudar a generar nuevas oportunidades de empleo no tiene seriedad alguna (enero 5 del 2003, sección política).

EL EMPODERAMIENTO DEL PAN Y LAS NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES

Desde una perspectiva externa, como antropólogo ligado a la liberación indígena, imagine que el nuevo gobierno haría un planteamiento de cambio sustantivo en los programas de cada agencia gubernamental con una nueva política de operación y manejo de los proyectos en manos de cada secretaría. Sin embargo, el gobierno inició sin una nueva propuesta y hoy, a dos años de la toma de posesión y empoderamiento del gobierno bajo el liderazgo del PAN, no se manifiesta objetivamente en

una nueva política social para los pueblos indígenas. Más bien nos encontramos con una continuidad de los mismos proyectos con financiamiento externo y sin modificaciones en su operación. Por ejemplo véase la nueva relación del proyecto Contigo² (manos a la obra) que intenta establecer unas bases de colaboración y coordinación intersecretarial, pero que termina reproduciendo las viejas fórmulas de los últimos tres sexenios, al intentar esta coordinación sin que se exprese en una mayor participación de las comunidades y los pueblos indígenas. Cada secretaría de estado tiene su listado de programas que se ejecutan sin una coherencia a nivel comunitario y regional. La planificación y el manejo de estos programas se expresan sectorizadamente, verticalmente y centralizadamente. El gobierno ha dado a conocer en sus informes oficiales la existencia de 53 programas sectorizados. Por ejemplo la SEP no incluye en el organigrama del programa Contigo, ningún programa específico para las regiones indígenas, no obstante que tiene varias direcciones y coordinaciones dentro de la propia SEP (véase el organigrama anexo). La Secretaría de Salubridad y Asistencia ahora Secretaría de Salud que mantiene el mismo programa PAC y Progresía sin que se establezcan las políticas de salud específicas para los pueblos indígenas. Sin embargo, la SS ha absorbido las funciones de atención primaria a la salud que operaba el INI y hoy los centros coordinadores indigenistas han dejado de prestar esta atención a la población sin que la SS haya reemplazado al INI con una atención intercultural de carácter médico y sanitario, en las más de 100 regiones que atiende el INI. Recientemente se creó la Coordinación de Nutrición y Salud de los Pueblos Indígenas y una Dirección de Medicina Tradicional que no ha suplido las acciones que desarrollaba el desaparecido INI. Según la evaluación realizada por el CIESAS en el año 2003, programas como el de Educación y Salud, que operaba el INI, dan cuenta de un mayor deterioro y abandono en que se encuentran las comunidades indígenas. (Consúltense la evaluación entregada al INI y a SedesoL en marzo de 2003.)

Si analizamos los programas de la Sagarpa, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de la SedesoL, de la Semarnat, de la SRA,

²Bases de Colaboración y Coordinación Intersecretarial, que celebran las secretarías de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Contraloría y Desarrollo Administrativo; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Turismo, para promover la superación de la pobreza y fomentar el desarrollo integral sustentable en las microrregiones, regiones de atención inmediata y regiones prioritarias (véanse anexos 1 y 2) del Programa Nacional de Desarrollo, 2000-2006.

podemos observar la homogeneización de los programas con una visión unitaria y hegemónica en su aplicación. Se ha dado una pulverización de programas que genera dispersión de acciones y de comités comunitarios que destruyen el capital social y dispersa el capital humano de las comunidades en múltiples acciones que provocan inconformidad y cansancio de parte de los habitantes de cada unidad social.

Lejos de encontrar una nueva estrategia social y una nueva salida a las condiciones de exclusión de los pueblos indígenas, este gobierno del "cambio" es repetitivo y su relación con las agencias multilaterales como el BM o el BID se mantiene en los mismos términos y en las mismas condiciones operativas. Extraña que exista un Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 y no se refleje en el programa Contigo apareciendo el INI como uno de los múltiples programas de Sedesol en condiciones de dependencia de las políticas públicas de dicha secretaría sin ninguna modificación a la situación de los sexenios anteriores.

¿LOS INDIOS COMO NUEVOS FUNCIONARIOS PARA COLOCARLOS BAJO CONTROL O PARA LOGRAR AUTODETERMINACIÓN?

La propuesta de inclusión de los profesionistas indígenas en el manejo operativo del INI, parecía abrir una ventana del cambio esperado. Sin embargo, a dos años los resultados son de una inestabilidad y debilitamiento de estos cuadros profesionales que han participado en la lucha indígena nacional y que han quedado como funcionarios bajo control de las estructuras burocráticas sin ninguna autodeterminación. El desgaste de estos cuadros a su vez, ha representado un debilitamiento de las estructuras organizativas de los pueblos indígenas. Se han nombrado en dos años a dos indígenas como directores generales del INI y a una mujer indígena en Culturas Populares. La Dirección General de Educación Indígena de la SEP no ha sufrido ningún cambio cualitativo ni cuantitativo y la operación de la educación bilingüe e intercultural se mantiene intacta bajo el control indirecto del Sindicato de Maestros y bajo la burocracia petrificada en la SEP.

Los proyectos de la Sagarpa siguen siendo exactamente los mismos que en el sexenio pasado, la operación del Programa de Áreas Marginalizadas de esta secretaría sigue operando bajo las mismas condiciones de pro-

grama paternalista y vertical, a pesar de que en la normatividad de préstamos del Banco Mundial se establece una estrategia social de construcción y de fortalecimiento de las organizaciones y comunidades indígenas.

En un documento inédito que envió directamente a sus colegas del CIESAS en febrero del 2002, el antropólogo náhuatl, Marcos Matías Alonso, ex director del INI, quien duró en funciones escasamente un año, relata como fue llamado a incorporarse al nuevo gobierno federal:

Durante los últimos días de noviembre y la primera semana de diciembre, realicé varias reuniones de trabajo con Xóchitl Gálvez. En una de ellas recibí la invitación de participar en el proceso de selección para asumir la Dirección General del INI. Por mi parte, le manifesté no estar interesado de tomar parte en dicho proceso. Desde siempre, sabía de la gran complicación de ser parte del gobierno federal y parte del pueblo. Literalmente me insistieron para aceptar el cargo de director general del INI. Durante una gira de trabajo a Chilpancingo, Guerrero (15/XI/00), Xóchitl Gálvez me instó dar una respuesta. Después de diversas consultas, decidí aceptar y el 11 de diciembre del año 2000, el Presidente de la República me designó director general del Instituto Nacional Indigenista. Después de 52 años de vida del INI, por primera vez en la historia del indigenismo, llegó a la dirección nacional un indígena mexicano. Esa gran responsabilidad histórica recayó en mi persona. Por mi parte, sabía del gran desafío y compromiso histórico que ello significaba.

Quienes hemos acompañado el proceso de una mayor participación indígena en el control y manejo de las instituciones gubernamentales vimos como un cambio positivo el nombramiento de Marcos Matías Alonso, sin embargo, este hecho duró poco tiempo, pues todo el control político y económico del manejo institucional quedó en manos de la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, sin fortalecer las funciones del nuevo director del INI. El mismo Matías Alonso nos indica que:

En su primera etapa, la presencia de rostros indígenas de la ANIPA y del CNI en la dirección nacional del INI, fueron dos pilares fundamentales que sostuvieron la vida institucional. El siguiente paso fue la cimentación de otros dos pilares estatales para sostener con fuerza al nuevo INI. Con base en esta estrategia, decidí nombrar a un dele-

gado indígena en Chiapas y otro en Guerrero. Dos grandes pilares estatales con un gran compromiso con el movimiento indígena regional en ambos estados. La nueva configuración y presencia indígena en puestos de mando en la institución empezó a generar confianza y credibilidad en el movimiento indígena nacional.

Sin embargo, esta credibilidad y confianza han caído vertiginosamente cuando en diciembre le fue pedida su renuncia.

A las 17 horas del martes 18 de diciembre fui convocado a Los Pinos para recibir la notificación sobre mi inminente salida de la institución. De Xóchitl Gálvez recibí la orden para preparar de inmediato la renuncia. Me insistían que el cambio debía hacerse de manera urgente y que ya estaba planeado hacerlo a las 20 horas del mismo día. Al paso del tiempo, sigo sin entender las razones de la emergencia institucional para hacer mi remoción de una manera tan precipitada. Sin embargo, comprendí que la orden era irrevocable y que la decisión sobre mi cambio en la Dirección Nacional del INI estaba ya tomada.

Como director general del INI fue representante ante el Consejo Directivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas sin tener él conocimiento, fue removido de la responsabilidad nacional y colocado gubernamentalmente en instituciones internacionales como el Foro Permanente para Cuestiones Indígenas del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. De esta manera el nuevo gobierno alejó y distanció a los líderes con mayor conciencia social y designó a un nuevo director, también indígena, pero que formaba parte durante muchos años de la estructura formal y burocrática del INI y que en el año 2003 fue removido y propuesto como diputado federal por el PAN al viejo estilo priísta. De esta manera la nueva relación entre los liderazgos indígenas y el gobierno foxista se ha construido bajo la tensión, el conflicto, el debate, la disputa por el poder y la polémica por el incumplimiento de la reforma constitucional acordada en San Andrés Larráinzar con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). O como lo ha señalado acertadamente Christian Gros:

La ascensión poderosa de reivindicaciones indígenas (centradas alrededor de la cuestión de las tierras, del ascenso a la educación, del re-

conocimiento de los derechos lingüísticos y culturales que junto con la autonomía, exige medios de acceso al desarrollo y a la modernidad) entra en juego en el momento en que el modelo nacional-populista, que había movilizó sus energías durante medio siglo, se halla fuertemente cuestionado en su conjunto (Gros Christian, 2000: 122).

CAMBIO O CONTINUIDAD. PROYECTOS FINANCIADOS POR EL BANCO MUNDIAL Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

De los más de 20 proyectos financiados por el Banco Mundial para el desarrollo social en las regiones indígenas, sólo dos están aplicando la estrategia y la normatividad señalada por el Banco Mundial: se trata del préstamo de Fondos Municipales que hoy se operan descentralizadamente

Proyecto de Desarrollo Municipal en Áreas Rurales

El Proyecto de Desarrollo Municipal en Áreas Rurales, financiado conjuntamente por el gobierno federal de México y las comunidades locales, es el tercero de una serie de proyectos de Descentralización y Desarrollo Regional (DDR), los cuales le están otorgando a los gobiernos estatales y locales una mayor autoridad y capacidad para manejar las finanzas públicas y construir infraestructura local. El costo total del proyecto, contemplado para un periodo de cuatro años, es de 633 millones de dólares y beneficiará a cerca de 5.8 millones de mexicanos. En términos específicos, el proyecto DDR III proporcionará fondos a los municipios rurales para apoyar a alrededor de 35,000 inversiones de pequeña escala en los ámbitos de suministro de agua potable, sanidad, electricidad, caminos rurales, y la construcción de escuelas y centros de salud. Adicionalmente, se brindará asistencia técnica con el propósito de mejorar la capacidad de los gobiernos locales para llevar a cabo estas inversiones, y continuar el trabajo en marcha, dentro de un marco estratégico, destinado a acelerar el desarrollo municipal en áreas rurales. Este préstamo, de interés variable y de moneda única, contempla un periodo de reembolso de 15 años, incluyendo 5 años de gracia.

Nombre del proyecto: Proyecto de Desarrollo Municipal en Áreas Rurales.

Núm. de Préstamo: 7133-ME.

Monto original del proyecto: 400 millones de dólares.

Fuente: Banco Mundial/página web/Proyectos financiados en el 2002.

en los municipios. Con muchas resistencias de parte de Sedesol y de la Secretaría de Hacienda, se logró colocar en manos de las autoridades municipales, estos recursos provenientes del préstamo, sin embargo, ambas secretarías a través de los ramos 33 y 28 han instrumentado candados y controles para mantener la sujeción de los municipios a los gobiernos estatales y a las agencias federales. Sin embargo, a pesar de todo es el programa menos malo de todos los financiamientos otorgados para el desarrollo social. La injerencia de los partidos políticos en el control de los municipios por conducto de los gobiernos estatales y sus Coplades incluye el control y manejo de estos fondos, de tal manera, la población de los más de 800 municipios indígenas del país sigue sujeta a estas reglas y normatividades que no generan autodeterminación y fortalecimiento institucional y sí destruyen el capital social.

Dentro de las propias organizaciones, cunde entre muchos de sus miembros más influyentes una sensación de complacencia. Las instituciones han mudado en su retórica. Hablan ahora de transparencia, pobreza, participación. Aunque medie una brecha entre retórica y realidad, la retórica tiene un efecto sobre la conducta de las instituciones, sobre la transparencia, sobre el interés en la pobreza. Los sitios web son mejores y la apertura es mayor. Las evaluaciones participativas de la pobreza han generado mayor compromiso y conciencia de los impactos de los programas en la pobreza. Pero los cambios, por profundos que parezcan a los que están dentro de las instituciones, resultan superficiales para los de fuera. El FMI y el Banco Mundial aún tienen estándares informativos mucho más cerrados que los de estados democráticos como Estados Unidos, Suecia o Canadá. Intentan ocultar los informes críticos; es sólo su incapacidad para prevenir filtraciones lo que a menudo los fuerza finalmente a informar. El descontento en los países en desarrollo con los nuevos programas que incluyen evaluaciones participativas de la pobreza es creciente porque a quienes participan se les aclara que las cuestiones importantes, como el marco macroeconómico, no son de su incumbencia.

Joseph E. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Ed. Taurus, 2002.

Los otros dos proyectos operados en Oaxaca conocidos como Proci-maf y el Coinbio dedicado a las comunidades forestales indígenas, han operado en términos más satisfactorios gracias a la perspectiva de los antropólogos del Banco Mundial, que han estado atentos y vigilantes al cumplimiento del manejo descentralizado y puntual de estos recursos en manos de los pueblos y comunidades indígenas forestales. Existen

fuerzas internas y externas dentro del gobierno que quisieran ver el fracaso de estos programas comunitarios en manos de las autoridades indígenas y de los profesionistas de dichas comunidades. La Semarnat seguramente que ha puesto en la mira a estos dos programas forestales dadas las características de autogestión y manejo autónomo.

También cabe resaltar en el campo de la infraestructura nacional, la construcción por parte de la Comisión Federal de Electricidad de las presas hidroeléctricas de Aguamilpa y Zimapán, con financiamiento del Banco Mundial. De acuerdo con la normatividad de esta institución financiera se realizó y costó un reasentamiento y relocalización con la participación y consentimiento de las comunidades afectadas. Bajo la supervisión de los antropólogos, sociólogos, trabajadores sociales y promotores comunitarios contratados específicamente, se logró un positivo reacomodo. El Instituto Nacional Indigenista monitoreó, y el CIESAS asesoró la efectiva y eficaz política social de los reasentamientos indígenas otomíes, huicholes y mestizos ubicados en los terrenos en que se construyeron ambas presas. Sin embargo la CFE y la Comisión Nacional del Agua han continuado con sus antiguas políticas de expropiación y desalojo de las poblaciones, tal como se pretendió por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al expropiar las tierras de las comunidades y ejidos de San Juan Atenco en el Estado de México para la construcción del aeropuerto de la capital del país, con la oposición y el levantamiento de los campesinos en contra de las mismas políticas aplicadas en sexenios anteriores, por lo que se infiere, que en este campo las políticas públicas no han sido modificadas. Seguramente con el Plan Puebla-Panamá no se vislumbran cambios sustantivos en los megaproyectos anunciados. En el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas no se enuncia ningún cambio para legislar sobre expropiaciones y reasentamientos. Seguramente que el Plan Puebla-Panamá va a requerir de expropiaciones que no están contempladas en las estrategias de dicho plan (véase página 120 del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas).

Quisiera también hacer referencia y examinar en este artículo las políticas públicas del gobierno de México durante los últimos 10 años para la conservación y desarrollo sustentable en tres proyectos financiados por el Banco Mundial. En los dos últimos años, en mis visitas de campo a las distintas regiones indígenas en que se desarrollan dichos proyectos, no he notado ningún cambio sustantivo en su implementación. Las transformaciones en las relaciones entre el Estado y los pue-

blos indígenas prometidas por el presidente Vicente Fox en el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas se han quedado sólo en discursos, al respecto había dicho:

este programa es una de las bases de la nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas que queremos construir. El gobierno federal reconoce a los pueblos indígenas como interlocutores y corresponsables en la toma de decisiones para solucionar los problemas que los aquejan, sus formas tradicionales de organización política y social, la urgencia de un trato equitativo y respetuoso de su diversidad cultural en los órganos de impartición de justicia. También reafirma la necesidad de establecer una política pública de atención a los pueblos indígenas que garantice una mayor eficiencia de los programas gubernamentales.³

De los siguientes tres proyectos no registro cambios de una mayor eficiencia en su operación y sí en cambio, he observado menor fluidez y baja participación de las comunidades involucradas en ellos:

- A) Proyecto de áreas naturales protegidas (GEF, Semarnat, INE).
- B) Proyecto forestal Prodeform en Oaxaca (Semarnat, Sagar).
- C) Proyecto de desarrollo sustentable para áreas marginadas (Sagar).

De estos tres proyectos, el primero se ha focalizado en nueve áreas naturales protegidas de regiones indígenas (nahuas, otomíes, mazahuas, lacandones, tzeltales, choles y tzotziles) de los estados de Chiapas, Michoacán, México, Colima, y Jalisco. El gobierno de México se comprometió con el Fondo Mundial para la Protección del Medio Ambiente a realizar acciones tendientes a preparar a las comunidades indígenas para cuidar y proteger la naturaleza. El Banco Mundial ha manejado un fondo especial para estas acciones del cual otorgó a México una donación de unos 30 millones de dólares en 1996, financiamiento que ha servido para apoyar la política conservacionista del Instituto Nacional de Ecología en 10 áreas naturales protegidas. Durante mi estancia en la oficina para México del Banco Mundial en 1995-1996 pude visitar cuatro de éstas áreas y sobre ellas elaboré un artículo que ya fue publicado (Nahmad, 1999) con el objeto de visualizar el impacto social de este

³Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, p. 6.

proyecto en el campo de la participación social. Los juicios y afirmaciones que en dicho artículo se hacen se basan en el trabajo de campo y en la observación participante directa, y reflejan la situación en que se encontraba el proyecto en 1997. En este sentido no se puede registrar para el 2002 un cambio cualitativo entre las comunidades indígenas y los responsables de la administración del proyecto.

En este contexto analítico y teórico el Fondo Mundial para la Protección de la Naturaleza,* promovido por Naciones Unidas ha apoyado al gobierno de México para proteger y estimular la sustentabilidad en 10 áreas naturales protegidas que se encuentran en territorios indígenas en distintos estados de la República. En este capítulo revisamos los aspectos de tipo general que están orientados a cumplir con los acuerdos para operar el GEF, tales como la amplia participación social de los beneficiarios, tratando con ello de *construir una relación democrática y participativa* de los pueblos indígenas y rurales.

Los aspectos técnicos y científicos de las características de la fauna y de la flora pasan a un segundo término para focalizar la atención en la población que vive dentro de los núcleos de las áreas naturales protegidas o en la zona de amortiguamiento. El mayor esfuerzo debería estar dedicado a capacitar a esta población y orientarla en la construcción de una filosofía y ética de la conservación de la naturaleza, simultáneamente a la sociedad dominante. Hasta este momento no se identifica un cambio de fondo en el manejo de las áreas naturales protegidas. La participación social y el control del manejo de los recursos naturales no ha cambiado en los dos últimos años.

El segundo proyecto fue un estudio sobre la situación ambiental y forestal de las comunidades indígenas de todo el país (Nahmad, documento inédito, 1993) y del cual extraemos algunas de las recomendaciones sobre la situación de los bosques y los pueblos indígenas. Presentamos algunas conclusiones y recomendaciones sobre la participación social y comunitaria y el manejo de los recursos forestales:

La mayoría de los recursos financieros que se han canalizado para el sector campesino e indígena se opera a partir de las dependencias del gobierno, las cuales diseñan proyectos donde incluyen burocracia y equipo innecesario en los que se invierten grandes cantidades de dinero, y por ello se limita el que los recursos lleguen a las co-

* GEF por sus siglas en inglés.

comunidades y donde el diseño de los proyectos pocas veces incluye el sentir y las necesidades de éstas.

Recomendaciones

A) Que para cada proyecto, se incluya la fase de diagnóstico y que el diseño de los proyectos se derive del sentir de las comunidades en términos participativos.

B) Capacitación: que de acuerdo al tipo de proyectos a implementar, se les proporcione capacitación a los productores en los siguientes aspectos: técnica, financiera, administrativa, comercialización e industrialización.

C) Que se establezca una comunicación más horizontal entre el sector industrial, el sector financiero y las comunidades poseedoras del recurso forestal. Que se defina un mecanismo rector entre el banco-gobierno-comunidades; para la toma de decisiones en el sector forestal.

D) Que los recursos financieros se destinen a la creación de fondos regionales y donde las comunidades indígenas tengan participación administrativa y de decisión.

F) Que el Banco Mundial y el gobierno mexicano deberán crear un fondo para financiar el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales de las comunidades indígenas, para que de esta forma se obtengan mejores rendimientos de los recursos en términos económicos, sociales y ecológicos; y de esta manera romper con la burocracia gubernamental y el paternalismo que le han impuesto al sector campesino indígena.

G) Crear un fondo para cada región, que aglutine organizaciones forestales, ejidos y comunidades; se entiende que no todos los fondos tendrán el mismo desarrollo, tendrán sus variaciones dependiendo de las condiciones sociales, económicas, culturales y ecológicas de cada región.

H) Las comunidades de cualquier región tienen amplio conocimiento de sus recursos, tienen leyes propias y mantienen una hermandad que las unifica, creemos que a través de la asamblea general se pueden elegir representantes para los fondos regionales y poder integrar un consejo regional que instrumentara el reglamento interno de administración de los recursos financieros del fondo.

I) La propuesta para la creación de los Fondos Indígenas Regionales Forestales (FIRF), debe incluir que éstos sean asignados a un consejo

indígena regional, nombrado democráticamente, por los representantes de las comunidades y contando con la asesoría de técnicos involucrados en la comunidad y el gobierno debe fungir como supervisor de dichos fondos.

J) Los fondos deben ser asignados a proyectos productivos realizados por las propias comunidades u organizaciones con apoyo de sus técnicos. Deberán contemplarse recursos en organización, comunicación y capacitación como parte de los mismos.

K) La aprobación de los proyectos deberá ser analizada por un comité evaluador nombrado por las organizaciones, el gobierno y las asociaciones civiles.

L) La comisión revisora deberá ser nombrada en el Consejo General de Representantes, el cual junto con la dependencia de gobierno asignada le darán seguimiento y evaluación a los proyectos aprobados.

M) Optimizar los cuadros técnicos que ya existen en las comunidades, organizaciones y ejidos; incorporar nuevas generaciones de jóvenes, con una vocación forestal buscando el desarrollo sustentable de los pueblos indígenas.

N) La ley reglamentaria de la Ley Forestal debe reducir al máximo los obstáculos y problemas para facilitar el aprovechamiento real de los bosques, sin tantas trabas burocráticas.

O) La concesión de los servicios forestales (técnicos) debe estar en manos de las organizaciones campesinas indígenas y los técnicos deben atender y asesorar el desarrollo integral de las propias regiones y comunidades.

P) La Procuraduría Agraria, el INI y otras instituciones deben tener participación directa y permanente en aspectos de asesoramiento en las comunidades.

Q) Proponer contenidos pedagógicos congruentes con las necesidades socioculturales y económicas regionales al sistema educativo nacional para vincular lo educativo con lo productivo.

De estas recomendaciones el Procimaf, proyecto surgido de este estudio, ha intentado dar seguimiento a la parte social del proyecto forestal, sin embargo el orden centralista de la Sagarpa y ahora de la Comisión Nacional Forestal no ha logrado consolidar este proyecto (véase el reporte número 13114-ME del Banco Mundial, 1995).

El tercer proyecto se refiere a una propuesta realizada por expertos de FAO la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación

(Pedresmo) que se formuló para Oaxaca y las huastecas y que el Banco Mundial retomó y financió con un primer préstamo de 50 millones de dólares y con una ampliación de 300 millones de dólares (para el 2001) puesto en marcha en 1988 y del cual realizamos una evaluación en el 2001 sobre el impacto de la participación social de este proyecto en el fortalecimiento del capital social de las comunidades y de los resultados presentamos el impacto negativo en la medición de la relación del proyecto con el medio ambiente.

El importante trabajo de Jonathan Fox (2001) califica este programa como de mediana participación social por parte de las comunidades indígenas en el diseño del proyecto, sin embargo el acceso público a la información sobre el proyecto fue bajo y el acceso local regional fue mediano. Al hacer referencia a la aplicación del proyecto a nivel nacional este es calificado con cero puntos y a nivel local o regional, como muy bajo lo que nos indica que el BM había inicialmente impulsado la participación social, pero los resultados no fueron sustentables. El proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Margina-

Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas 1 y 2

El Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas busca mejorar el bienestar y los ingresos de los pequeños propietarios en unas 24 áreas marginadas destinatarias, las que están entre las más pobres del país, a través de aumentos sostenibles en la productividad y una mayor seguridad alimentaria. El proyecto consta de cuatro componentes. Primero, con inversiones productivas se financiarán subproyectos de inversión accionados por la demanda para producción agrícola, manejo de recursos naturales, actividades de procesamiento e infraestructura productiva. Segundo, el desarrollo de las comunidades incluirá la preparación de planes de manejo de recursos naturales basados en la comunidad y pequeñas obras asociadas con ellos; proyectos pequeños relacionados con actividades de la comunidad; y capacitación y talleres para fomentar la participación de los beneficiarios en el proyecto. Tercero, el respaldo técnico cubre la entrega de servicios de extensión, ayuda técnica, capacitación para agricultores, organizaciones de productores, grupos de mujeres y pequeños empresarios. Cuarto, el fortalecimiento institucional y la administración de proyectos respaldarán la administración de proyectos e incluirán los gastos asociados con el fortalecimiento institucional. Financiamiento 102 millones de dólares.

Fuente: Banco Mundial/página WEB/Proyectos financiados en el 2002.

das, que se mostró muy promisorio en un principio, excluyó o ignoró a las organizaciones indígenas de productores mayormente consolidadas en gran parte de sus áreas de operación, este programa, durante los últimos dos años no ha sufrido ningún cambio sustantivo según pudimos constatar en la mixe baja de Oaxaca y en la sierra norte de Puebla.

El proyecto forestal y el proyecto de áreas marginadas se proponen una amplia participación social de los beneficiarios y dueños de los recursos naturales y por otro lado una relación simétrica y democrática con los órganos del Estado responsables de los préstamos o de las donaciones de las agencias internacionales. Los resultados de la evaluación en campo permiten un mayor resultado de impacto social en el proyecto forestal Procimaf y Coinbio que en el proyecto de áreas marginadas.

Lograr mitigar los conflictos agrarios, políticos y económicos, de las comunidades y ejidos es el tema central del trabajo cotidiano de los equipos de cada área protegida que visitamos, quienes nos ofrecieron un panorama complejo y amplio de problemas sociales que requieren un análisis cuidadoso y reflexivo. Las acciones tendientes a preservar el medio ambiente y la naturaleza que no incluyan el análisis social y político de la realidad en que viven las comunidades, harán difícil e inútil el trabajo de la protección del medio ambiente. La grave situación por la que atraviesa la reserva Montes Azules de Chiapas por el proceso de desalojo de varias comunidades indígenas de choles y tzeltales, ha generado una gran fricción entre el gobierno y el EZLN. Durante el mes de diciembre de 2002 ocupó las principales planas de los diarios nacionales. La no inclusión de los indígenas en esta área natural protegida ha generado desde 1996 hasta la fecha relaciones tensas y graves entre los administradores de la reserva y las comunidades de la región. Esto incluye la confrontación entre las comunidades lacandonas, tzeltales y choles en contra de las comunidades afiliadas a la rebelión zapatista y que se autodesignan como autónomas.

Desde el punto de vista de los técnicos de cada área protegida los objetivos parecen ser claros y precisos, pero considerando que la acción no es sobre la naturaleza misma, sino sobre la relación hombre-comunidad-naturaleza. En la mayoría de estos proyectos los aspectos sociales y culturales de las comunidades y ejidos no han sido incluidos ampliamente para que los dueños directos del territorio se pue-

dan apropiarse de ellos y hagan suyos los objetivos de preservación ambiental sustentable. Tratar de modificar y convertir acciones cotidianas y culturales para disminuir su impacto sobre el medio ambiente y preservar la biodiversidad, a la vez que se logra un desarrollo sustentable que reduzca la pobreza e incremente la producción, es el reto mayor que requiere de tiempos largos dentro de los programas gubernamentales, que no los pueden mantener por los cambios políticos constantes y por el bajo perfil y nivel de participación que se otorga a los pueblos indígenas.

POSICIÓN DEL BM Y FMI CON RELACIÓN AL PAN Y A FOX

Durante mi estancia como consultor del Banco Mundial, en asuntos sociales y organizaciones de la sociedad civil en los años 1995-1996, tuve la oportunidad de constatar una alta preferencia de la cúpula de ese organismo financiero por el entonces gobernador de Guanajuato, Vicente Fox, como uno de los hombres privilegiados para suceder al presidente Ernesto Zedillo. Se resaltaba su alta influencia en los círculos industriales y financieros nacionales y su buena relación con la sociedad civil, que reclamaba un cambio de gobierno por otro partido. Esta experiencia me permitió constatar que las políticas sociales estaban y están diseñadas desde Washington y se convierten en proyectos y programas de continuidad gubernamental. La nueva administración no respondió a las expectativas y esperanzas de millones de pobres de que un cambio de gobierno en manos de otro partido beneficiaría y definiría una nueva estrategia y una nueva relación con las clases excluidas del proyecto nacional, como los pueblos indígenas. Veamos cómo el BM visualiza a México y cómo desde mi punto de vista apoyó el cambio hacia el PAN y hacia Vicente Fox. De la misma página veamos como reseña a México:

Progresos en materia de desarrollo

México ha afianzado su posición como país de ingreso mediano, si bien continúan existiendo enormes diferencias entre ricos y pobres, el norte y el sur, las ciudades y el campo. Desde que la grave crisis financiera de 1994-1995 sumió en la pobreza a millones de mexicanos, se ha avanzado extraordinariamente en la creación de una economía moderna y diversificada, la renovación de la infraestructura y la lucha contra las causas de la pobreza. La expansión del sector privado y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), del que el país es miembro, han ayudado a México a beneficiarse de las ventajas de la globalización, mientras que una acertada gestión macroeconómica mantuvo la capacidad de recuperación de la economía mexicana, incluso durante la recesión en los mercados mundiales.

México ha realizado progresos notables en la esfera del desarrollo humano:

- El ingreso per cápita asciende a 5,070 dólares (según cifras del año 2000), uno de los más altos de América Latina.
- La esperanza de vida al nacer ha aumentado a 73 años.
- Entre 1990 y 2000, la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años descendió de 46 a 29 por cada 1,000.

Casi tres cuartas partes de los 100 millones de habitantes de México viven en zonas urbanas.

- El 86 por ciento de la población tiene acceso al agua potable.
- La tasa de alfabetismo supera el 90 por ciento.

Dificultades por superar

El objetivo primordial de la Estrategia de Asistencia del Banco Mundial para México (EAP) es la reducción de la pobreza; cabe reconocer, sin embargo, que este resultado no siempre es directo, cuantificable o inmediato.

Continúa ahondándose el abismo entre la población pobre y la que disfruta desde hace poco tiempo de prosperidad, el norte y el sur, las poblaciones urbanas y las rurales. Unos 45 millones de mexicanos son pobres (viven con menos de 2 dólares al día); de esa cantidad, 10 millones viven en la pobreza extrema, con menos de 1 dólar al día, y carecen de un suministro de alimentos básicos y agua potable. Los proyectos del Banco Mundial para los sectores de la *salud* y la *educación* en México se centran actualmente en las comunidades rurales más necesitadas de los estados más pobres, cuyo nivel de vida procuran elevar hasta alcanzar el promedio nacional.

En vista de los progresos obtenidos en los indicadores básicos, las políticas de desarrollo se ocupan también de la administración, la infraestructura y el medio ambiente. Todos estos sectores requieren grandes inversiones y una cuidadosa gestión estratégica para que México mantenga su ritmo actual de crecimiento. Al mismo tiempo, México necesita mejorar la competitividad, aumentar la productividad agrícola y mantener la estabilidad macroeconómica.

De esta breve reseña cabe destacar el reconocimiento que hace el Banco Mundial de que más de 45 millones de mexicanos viven en situación de pobreza y que cerca de 10 millones viven en extrema pobreza. De éstos una gran parte son indígenas y las políticas sociales impulsadas desde el gobierno de Miguel de la Madrid y hasta el gobierno de Vicente Fox continúan beneficiando a los sectores privilegiados de las cúpulas bancarias y empresariales, dentro de las cuales destacan las transnacionales. Siguiendo las recomendaciones del FMI del Banco Mundial y del BID se han desmantelado las instituciones públicas que beneficiaban a los pueblos indígenas como Inmecafe, Fidepalm, Cordemex, Conasupo, Profortarah, Banrural, etcétera debilitándose todas las acciones para fortalecer a las comunidades y organizaciones indígenas del país. Sobre todo la falta de protección con precios de garantía y a su producción básica, ha generado una gran crisis económica y social que afecta a todos los grupos étnicos del país. Todo esto con el fin de mantener la estabilidad macroeconómica y la explotación de millones de jornaleros indígenas y campesinos. Sin embargo, el banco afirma que el ingreso per cápita asciende a 5,070 dólares por cada ciudadano anualmente, pero lo contradictorio es que existen 10 millones de mexicanos que viven con menos de un dólar diario, lo cual refleja las profundas desigualdades entre las clases dominantes de multimillonarios, las clases medias que están en proceso de empobrecimiento, la clase obrera que apenas logra subsistir por los bajos salarios y los que viven en extrema pobreza, que son en su gran mayoría los habitantes de las comunidades y pueblos indígenas del país.

LOS ACUERDOS PARA LOS NUEVOS PROGRAMAS Y LOS NUEVOS PRÉSTAMOS DEL BM Y DEL BID

El Banco Mundial informa sobre el panorama general de los proyectos financiados por dicha institución en México:

Con el propósito de respaldar la aplicación de las estrategias nacionales y la consecución de objetivos de desarrollo general. Los fondos para los proyectos también provienen del propio gobierno, del sector privado y de otros asociados. La función específica del aporte de fondos del Banco Mundial es impulsar iniciativas

que tengan un impacto importante en términos de desarrollo, en las que de otra manera, tal vez no se podría invertir (Banco Mundial México, página web, 2002).

En México, el Banco Mundial a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), otorga préstamos cada año por 1,500 millones de dólares en promedio destinados a financiar más de 30 proyectos de desarrollo. El BIRF otorga préstamos para proyectos y programas de inversión, los cuales requieren una garantía gubernamental sobre el servicio de la deuda que generan. El BIRF también es administrador, a solicitud del gobierno mexicano, de las donaciones que recibe como los otros países miembros. Podríamos asegurar que el impacto relevante de estos proyectos tiene poca resonancia en la promoción de un cambio social significativo y que más bien se trata de proyectos que generan ocupación en la burocracia centralizada (nacional y estatal) y en la burocracia internacional de los propios organismos multilaterales. Se pueden revisar los proyectos en operación, las donaciones, los proyectos en preparación y los estudios que realizan los bancos y que tienen impacto sobre la población indígena. A pesar de las normatividades a que se someten los proyectos en el campo indígena como la ODI 4.20, la norma no baja a la población beneficiada y se convierte en un mecanismo operativo y no de efectos reales que tengan impacto trascendente. De los más de 10 programas en los que me ha tocado participar sólo tres tienen resonancia sobre la población. El de reasentamientos de las presas hidroeléctricas de Agua Milpa y Zimapam, el proyecto forestal en Oaxaca y el Coinbio. Todos los demás de acuerdo con las evaluaciones sociales, más que fortalecer las capacidades de los pueblos indígenas están deteriorando el capital social y ambiental de las regiones indígenas.

El Banco Mundial en su nueva página web: <http://www.bancomundial.org.mx/bancomundial/> iniciada el 18 de octubre de 2002 (recomendamos a los lectores de este capítulo revisar esta página) nos informa en su archivo de novedades de la cantidad de préstamos ampliados o nuevos que se han puesto en operación en los dos últimos años. Como podemos observar, de esta información se han recibido préstamos para el desarrollo social por la cantidad de 12'127,640 millones de dólares que sólo reflejan la continuidad de los mismos proyectos de los gobiernos anteriores en la nueva administración gubernamental.

ARCHIVO DE NOVEDADES DE PRÉSTAMOS A MÉXICO
(Millones de dólares)

	<i>Fecha</i>	<i>Cantidad</i>
•El Banco Mundial inaugura el sitio web de México como parte de su nueva política de acceso a la información	18/10/2002	
•Banco Mundial aprueba 202 millones de pesos para proteger el medio ambiente en México	06/08/2002	202.00
•México: Banco Mundial aprueba 400 millones de dólares para el desarrollo rural en México	16/07/2002	400.00
•Banco Mundial aprueba 64.6 millones de dólares para mejorar acceso de los pobres a los servicios financieros en México	02/07/2002	64.60
•Banco Mundial aprueba préstamo de 355.04 millones de dólares a México para mejorar sistema tributario federal	18/06/2002	355.04
•Estrategia de Asistencia del Banco Mundial destinará 5,000 millones de dólares en préstamos a México en el transcurso de tres años	16/05/2002	5,000.00
•México: El Banco Mundial aprueba préstamo por 300 millones de dólares para mejorar la educación básica	21/03/2002	300.00
•El Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Banco Mundial y Pro-natura protegen la biodiversidad en tierras privadas de México	15/01/2002	
•México: El Banco Mundial revisa estrategia y lanza proyectos para ampliar el acceso a la salud y reestructurar bancos	22/06/2001	
•México: El Banco Mundial presenta Agenda de Desarrollo de cinco puntos	22/06/2001	
•Proyecto en Monterrey del Banco Mundial y Fondo para el Medio Ambiente Mundial transformará gases de invernadero en electricidad	15/05/2001	
•Estudio del Banco Mundial analiza el progreso de la descentralización fiscal en México	31/01/2001	
•El Banco Mundial aprueba préstamo de 606 millones en apoyo de la descentralización fiscal en los estados y municipios de México	15/12/1999	606.00
•La estrategia del Banco Mundial para México propone 5,200 millones de dólares para proteger a los pobres, sostener el crecimiento y consolidar las reformas en el sistema de gobierno	15/06/1999	5,200.00
Total		12,127.64

Fuente: Banco Mundial, México, página web, 2002.

Todos estos proyectos no han sufrido modificaciones en sus términos de referencia y por ello se expresan en la continuidad de las anteriores políticas sociales de los gobiernos priístas y que hoy no pueden ser modificados, pues se refieren a políticas aprobadas y concensadas por el gobierno mexicano y el Banco Mundial o como:

Según declaración del propio Banco Mundial ha sido un asociado cercano de México en el avance de su desarrollo durante los últimos tres años y ha proporcionado asistencia técnica, así como a nivel sectorial. En todo momento el punto central ha sido la reducción de la pobreza, y el efecto ha sido significativo especialmente desde el punto de vista de la contribución intelectual al diseño de políticas. Sin embargo en la evaluación de campo y los estudios realizados por el mismo banco reflejan una gran debilidad de los proyectos y poco impacto en la reducción de la pobreza (Banco Mundial México, página web, 2002).

El único proyecto nuevo es el de Generosidad que se propone incorporar la perspectiva de género y va dirigido en especial a las mujeres. Este proyecto está operando como una donación a la Secretaría de Gobernación para que lo coordine el Instituto Nacional de la Mujer, y lo considero como un buen ejemplo de la nueva política social que a mi entender sigue siendo paternalista desde el mismo nombre del proyecto. Veamos las características de este proyecto:

El Proyecto de Equidad de Género (Generosidad), un préstamo para el aprendizaje y la innovación (LIL, en su sigla en inglés), pretende fomentar el aprendizaje mutuo y pruebas piloto de iniciativas de las comunidades para promover la igualdad de género y un mejor acceso a los programas de generación de ingresos respaldados por el gobierno en el contexto de la estrategia de México de reducción de la pobreza y sustentabilidad social. El proyecto consta de tres componentes:

1. La institucionalización del enfoque de género en el programa de alivio de la pobreza asegurará una mayor igualdad de género en el acceso a las oportunidades y a los recursos de los programas de desarrollo social y económico y la implementación y monitoreo de un sistema de información concentrado en el género.

2. El componente de desarrollo comunitario basado en el género promoverá las acciones de la comunidad para mejorar la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, la sociabilidad pacífica y el respeto por la dignidad de todos los grupos sociales, sin importar el sexo ni la etnia.

3. El componente de conciencia de género promoverá la toma de conciencia del valor de las relaciones igualitarias entre hombres y mujeres mediante la transmisión de nuevas ideas y experiencias exitosas que se pueden repetir a lo largo del México urbano y rural.

Este proyecto tiene un financiamiento de 3.07 millones de dólares y está focalizado al desarrollo comunitario, que con dicha cantidad a mi entender no va a tener ningún efecto en este plazo de cuatro años. Siguen siendo programas mínimos para necesidades y problemáticas de carácter nacional que no se reflejan en los enunciados.

De la misma manera los estudios realizados están enfocados a justificar las políticas agrarias de privatización de la tierra y de los bienes comunales de los pueblos indígenas, destacando el programa Procede.

En 2001, el BID aprobó tres préstamos, y una operación de financiamiento del Fomin para México. En su totalidad, el BID ha otorgado 173 préstamos a México por 14,401 millones de dólares y los desembolsos suman 11,578 millones.

México y BID firman préstamo por 1,600 millones de dólares para la lucha contra la pobreza, descentralización y capacitación laboral.

El secretario de Hacienda y Crédito Público de México, José Francisco Gil Díaz, y el presidente del BID, Enrique V. Iglesias, firmaron los contratos de un préstamo de 1,000 millones de dólares para apoyar la expansión y consolidación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, y un préstamo de 300 millones de dólares para ayudar a financiar un programa de capacitación laboral y empleo.

Protección social para la equidad y el crecimiento.

La aceleración de las reformas de mercado y de la integración global han permitido expandir las oportunidades económicas, al tiempo que aumentaron la exposición de países e individuos a los riesgos. Para manejar tales riesgos, la gente acude a los mercados de seguros existentes o a mecanismos informales. Sin embargo, los pobres tienen poco o ningún acceso a estos instrumentos.

CONCLUSIONES Y, ¿QUÉ CAMBIÓ EN DOS AÑOS?

El 11 de octubre de 2001, 110 diputados del Congreso de la Unión suscribieron el *Manifiesto de San Lázaro*, en el cual reconocen los derechos autonómicos de los pueblos indígenas, como un tema vigente en la agenda política nacional. También manifestaron que es necesario impulsar una nueva discusión en materia de legislación indígena y que el capítulo sobre la reforma constitucional no está cerrado. De alguna manera, los parlamentarios reconocieron que la reforma constitucional

no dejó satisfechas a amplias franjas de la sociedad, especialmente a los pueblos indígenas. Con la nueva postura del Manifiesto de San Lázaro, los legisladores que firman el acuerdo, se adelantaron al fallo que dio la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el 2002 dictaminando en contra de los pueblos indios de México.

Todos los partidos políticos, con excepción de Acción Nacional, suscribieron el Manifiesto de San Lázaro. La nueva coyuntura política abierta por los legisladores del Congreso de la Unión, debe abrir un nuevo capítulo de debate y discusión sobre el tema de la reforma constitucional, además de las controversias y los amparos constitucionales que han presentado los pueblos y comunidades indígenas de México.

Durante el año 2002, el tema de los pueblos indígenas y la reforma constitucional siguió siendo parte del debate nacional, sin alcanzar logros sustantivos. Somos testigos y actores de nuevos procesos inéditos en la historia de México. La reforma anunciada del INI como institución rectora de la política indigenista se sometió a nueva consulta y hasta los últimos días del año no se concretó nada.

La publicación en octubre del 2002 del Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 (PNDPI) se expresa

que está inspirada en la construcción de una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad, fundamentada en el manejo transparente de las acciones de las dependencias del Ejecutivo federal, propiciando los mecanismos de coordinación con los estados y municipios, con el propósito de generar, conjuntamente con los pueblos indígenas, un desarrollo humano y social incluyente, participativo, equitativo, sustentable y con apego a la legalidad

y se fundamenta en los siguientes principios:

1. Diálogo, consenso e interacción entre culturas, como base de las relaciones entre los pueblos indígenas con el conjunto de la sociedad nacional.
2. Diversidad, identidad y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas.
3. Equidad e igualdad de oportunidades para los pueblos indígenas, incluyendo la perspectiva de género.
4. Inclusión de los pueblos indígenas en los procesos del desarrollo nacional.

5. Transparencia en el manejo de los recursos públicos destinados al desarrollo de las regiones indígenas.

El fortalecimiento del federalismo es condición para atender las necesidades, resolver los problemas, aprovechar las oportunidades y lograr el desarrollo en las diferentes regiones indígenas del país. En este contexto, cumplir con los objetivos del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas exige la participación coordinada de los tres órdenes de gobierno, a fin de crear las condiciones de desarrollo de los pueblos indígenas, sus comunidades y organizaciones. La necesaria coordinación entre Federación, estados y municipios tendrá como finalidad lograr que los programas tengan una perspectiva integral que refleje coherencia y complementariedad en la intervención de las instituciones, evite duplicidad de funciones, haga eficaz el uso de los recursos federales y propicie la cohesión al interior de las comunidades, organizaciones y regiones indígenas.

El Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 se fija una serie de objetivos y líneas estratégicas que no responden a una sola entidad pública, sino que deberán permear al conjunto de las dependencias del Ejecutivo federal. La grave situación de rezago y marginación que viven los pueblos indígenas en prácticamente todos los ámbitos de su vida productiva y social, exige el compromiso que cada una de las entidades públicas deberá plasmar en programas concretos. Ésta debe ser una de las tareas fundamentales de la presente administración. Si constatamos en campo, ninguno de estos principios y objetivos se han cumplido y en cambio se mantienen las mismas políticas públicas de los viejos programas de los gobiernos federales anteriores financiados en su mayoría por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Según manifestó su ex director Marcos Matías Alonso, sus proyectos impulsados durante un año no lograron implementarse y quedaron en buenas intenciones y que tenían como propósito central el fortalecimiento organizacional de los pueblos indígenas, asegurar el proceso de transformación institucional e incrementar los recursos financieros para el autodesarrollo de los pueblos:

- El Programa de Desarrollo Integral en las Regiones Indígenas de México. Gestión financiera ante el Banco Interamericano de Desarro-

llo (BID), de aproximadamente 150 millones de dólares (no aparece en propuesta).

- La participación de los pueblos indígenas en el proceso de transformación del INI. Proyecto financiero en gestión ante el Banco Mundial (no ejecutado y no aparece en el catálogo de proyectos del BM).
- El desarrollo sustentable en regiones indígenas de Oaxaca, Guerrero y Chiapas. Proyecto en proceso de gestión ante la Fundación W.K. Kellogg y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) (sin ejecutar).
- La Fundación Internacional de la Juventud, proyecto en preparación ante el BID (no aparece en el catálogo de proyectos).
- La Cumbre Indígena en el contexto del Plan Puebla Panamá. Iniciativa que tiene como propósito construir acercamiento de posturas, negociación, búsqueda de consensos, entre el Estado y los pueblos indígenas (anunciado pero sin proyecto ejecutable).
- Los pueblos indígenas y los programas estratégicos del Banco Mundial. El Corredor Biológico Mesoamericano y otros proyectos de inversión del BM en regiones indígenas (en ejecución como donaciones).

A pesar de las buenas intenciones y con la intervención al más alto nivel político nacional sólo se logró que el presupuesto para el año 2002 del INI quedará con un monto de: 1,355'000,000.00 (mil trescientos cincuenta y cinco millones de pesos), lo que significó una reducción del 6 por ciento, con relación al presupuesto del año anterior. Como se puede concluir después de dos años de gestión del gobierno del cambio, los resultados y las nuevas políticas sociales para los pueblos indígenas se encuentran en un proceso de mayor deterioro y dependencia de las políticas públicas de los organismos multilaterales.

En este sentido, los sociólogos y funcionarios Shelton Davis y Estanislao Gacitúa Mario concuerdan con los resultados que hemos observado para México y que ellos plantean en términos generales afirmando en su reciente libro que:

En el ámbito de lo social, no existe ni existirá, un sistema preconcebido sobre cómo deben funcionar las interrelaciones y comportamientos sociales para un país en particular. Los actores en este "juego" son los habitantes, seres humanos, todos diferentes y con diferentes aspiraciones que colectivamente construyen las aspiraciones sociales en sus entornos. Las interrelaciones se dan en for-

ma espontánea y libre, y se manifiestan de mil formas. Ante un escenario como éste, no se puede construir un “sistema de tubos y tanques acoplados” que representen los insumos, flujos y productos. En lo social, el desafío de construir indicadores requiere creatividad y un nuevo modelo de desarrollo. Ante esta situación, efectivamente el gobierno no es el mejor escenario para desarrollar indicadores sociales, requiere de más actores (en Sojo, 2002: 117).

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1999), *Pueblos indígenas*, Informe Especial, Publicación del BID América, septiembre-octubre.
- BANCO MUNDIAL (2002), página web México, <http://www.bancomundial.org.mx//>
- BRUGADA MOLINA, Clara (2000), *Desarrollo Social: Modelos, tendencias y marco normativo*, Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LVII Legislatura.
- DELAGE, Denys y Jean-Philippe Warren (2001), “La reencontré de l’ethnicité bourgeoise et de l’ethnicité autochtone: Modernité postmoderne et amérindianité”, publicado en *Mondialisation et Stratégies Politiques Autochtones*, Recherches Amérindiennes au Québec, vol. XXXI, núm. 3, Montreal, Québec.
- ERNI, Christian (comp.) (2000), *El mundo indígena 1999-2000*, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas.
- FOX, Jonathan (2001), *De la teoría a la práctica del capital social: El Banco Mundial en el campo mexicano*, ponencia presentada en XXIII Congreso Internacional de Asociación de Estudios Latinoamericanos, LASA 2001, Washington, D.C.
- GROS, Christian (2000), *Políticas de la etnicidad: identidad, estado y modernidad*, Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia CES, Bogotá, diciembre.
- HERNÁNDEZ NAVARRO, Luis, “Pacto Rural: Lágrimas y Risas”, periódico *La Jornada*, sección Política/opinión, enero 5 de 2003.
- INI (1997), *Memoria de evaluación: Testimonios Indígenas. Un acercamiento a las costumbres de los pueblos indígenas*, Ed. Fondo Regional de las Margaritas, Chiapas, Instituto Nacional Indigenista, México, D.F.
- LEGROS, Dominique e Irene Bellier (2001), “Mondialisation et redéploiement des pratiques politiques autochtones: esquisses théoriques”,

- publicado en *Mondialisation et Stratégies Politiques Autochtones*, Recherches Amérindiennes au Québec, vol. XXXI, núm. 3, Montreal, Québec.
- MARTÍN, Hans-Peter y Harald Schumann (1999), *La trampa de la globalización: El ataque contra la democracia*, Ed. Taurus, México, D.F.
- MOLBECH, Anette (coord.) (2001), *El mundo indígena 2000-2001*, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas.
- MORÍAN, Francoise (2001), "La construction de nouveaux espaces politiques inuits à l'heure de la mondialisation", publicado en *Mondialisation et Stratégies Politiques Autochtones*, Recherches Amérindiennes au Québec, vol. XXXI, núm. 3, Montreal, Québec.
- NAHMAD, Salomón (1993), *Participación social de los pueblos indígenas y campesinos en el manejo y conservación del recurso forestal*, documento inédito, Banco Mundial.
- (1999), *Estudio exploratorio del impacto social de los beneficios de los programas del gobierno de México*, Estudio de caso de tres localidades del estado de Oaxaca para el Banco Mundial.
- PRIETO, Esther et al. (1990) (comp.), *Entre la resignación y la esperanza. Los grandes proyectos de Desarrollo y las Comunidades Indígenas*, Ed. Intercontinental, Centro de Estudios Humanitarios.
- SOJO, Carlos (ed.) (2002), *Desarrollo social en América Latina: Temas y desafíos para las Políticas Públicas*, Banco Mundial, Flacso.
- STIGLITZ, Joseph E. (2002), *El malestar en la globalización*, Ed. Taurus.
- SOCIAL DEVELOPMENT DEPARTMENT THE WORLD BANK (2002), *Issues Paper for a World Bank Social Development Strategy*.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ANIPA	Asociación Nacional Indígena Plural por la Autonomía
ANPIBAC	Asociación Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües
Banrural	Banco Rural
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
CIPPEO	Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca

CNC	Central Nacional Campesina
CNI	Consejo Nacional Indígena
CNMI	Consejo Nacional de Mujeres Indígenas
Cocopa	Comisión de Concordia y Pacificación
Cofoco	Coordinación del Fomento al Comercio Exterior
Coinbio	Proyecto de Conservación de la Biodiversidad en Comunidades Indígenas
Conaie	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
Conasupo	Comisión Nacional de Subsistencias Populares
Contigo	Manos a la Obra. Programa Integrado de Acciones de las Secretarías de Estado
Coplades	Consejos de Planeación de los Estados
Coplamar	Comisión para el Desarrollo de Población Marginada
Cordemex	Cordeles Mexicanos
CPM	Constitución Política de México
CTA	Consejo Técnico Asesor de las Áreas Naturales Protegidas
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FAO	Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
Fidepal	Fideicomiso de la Palma
FIRF	Fondos Indígenas Regionales Forestales
FMCN	Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fomin	Fondo Mixto Nacional para México
GEF	Fondo Mundial para la Protección de la Naturaleza (Global Environmental Facility)
GENEROSIDAD	Proyecto de Equidad de Género. BM
Inmecafe	Instituto Mexicano del Café
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INE	Instituto Nacional de Ecología
INI	Instituto Nacional Indigenista
MAB-UNESCO	Áreas Protegidas de la Biosfera
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de Norte-América
NF	Nacional Financiera
ODI4.20	Directriz Operativa Indígena 4.20 BM
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas

ORDPI	Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
PAC	Programas de Ampliación de Cobertura
PAN	Partido Acción Nacional
Pedresmo	Programa Estatal de Desarrollo Regional Sustentable de Oaxaca
PNDPI	Plan Nacional de Desarrollo para los Pueblos Indígenas
PNUID	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP	Plan Puebla-Panamá
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Procampo	Programa para el Campo
Procede	Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra
Procimaf-Oaxaca	Programa Comunitario Forestal de Áreas Forestales de México-Oaxaca
Prodeform	Programa de Desarrollo Forestal Mexicano.
Profortarah	Productos Forestales de la Tarahumara
Progresá	Programa de Alimentación, Educación y Salud de México
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
Sagar	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Regional.
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Agricultura
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SDE	Secretaría de Desarrollo Económico
SDR	Secretaría de Desarrollo Rural
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
SEP	Secretaría de Educación Pública.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SSA	Secretaría de Salud
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
Ucizoni	Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo
UNESCO	Organización de Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y Cultura

BASES DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN INTERSECRETARIAL
ANEXO 1
PROGRAMAS FEDERALES PARTICIPANTES EN LAS BASES DE COLABORACIÓN

<i>Sagarpa*</i>	<i>SCT</i>	<i>Sedesol</i>	<i>Semarnat</i>	<i>SRA</i>	<i>SEP</i>	<i>Economía</i>	<i>SSA</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Fomento Agrícola • Programa de Fomento Ganadero • Programa de Desarrollo Rural (con énfasis en el de Mujeres en el Desarrollo Rural, Apoyo al Desarrollo rural, Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginales y el Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales) • Programa de Empleo Temporal • Programa de Apoyo Directo al Campo 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Empleo Temporal • Construcción, Modernización, Reconstrucción y Conservación de Caminos Rurales • Construcción de Puentes • Elaboración de Estudios y Proyectos • Instalación de Equipo de Telefonía Rural Satelital 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Empleo Temporal • Crédito a la Palabra • Empresas Sociales • Atención a Zonas Áridas • Jornaleros Agrícolas • Servicio Social • Coinversión Social Sectorizadas • Conaza • Corett • Diconsa • Fonart • INI • Indesol • Liconsa • Progresá 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Empleo Temporal • Capacitación Comunitaria • Desarrollo Regional Sustentable (Proders) • Nacional de Reforestación (Pro-nare) • Nacional de Desarrollo Forestal • Nacional de Conservación y Aprovechamiento de la Vida Silvestre • Acciones de Conservación y Restauración de Suelos • Saneamiento de Agua Potable para Comunidades Rurales 	<ul style="list-style-type: none"> • Todas aquellas actividades • Derivadas de la ejecución de los programas que en materia agraria considere en su oportunidad • El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Sectorial respectivo • Atención Agraria a Grupos Indígenas • Operación del Programa de Atención a Mujeres Campesinas 	<ul style="list-style-type: none"> • Todos aquellos programas que inciden en el desarrollo de las regiones de mayor marginación y pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa • Marcha hacia el Sur • Promode • Agrupamientos Empresariales • Promoción de Artesanías • Mujeres • Fonaes 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Ampliación de Cobertura (PAC) • El componente de salud del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa) • Los servicios del PAC y de la vertiente de alimentación y de salud del Progesa se entregan a través de un paquete básico de servicios de salud (Pabss).
<i>TPS</i>		<i>Turismo</i>					
<ul style="list-style-type: none"> • Programas de Becas de Capacitación para Desempleados Probecap • Centro de Evaluación para personas con Capacidades Diferenciadas (VALPAR) • Proyectos Productivos y Pruebas Piloto Capacitación a Distancia 		<ul style="list-style-type: none"> • Todos aquellos programas que inciden en el desarrollo de las regiones de mayor marginación y pobreza 					

*Se incluirán los demás programas que en el ámbito de competencia de cada secretaría deriven en su momento del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

PROGRAMAS FEDERALES PARTICIPANTES EN LAS BASES DE COLABORACIÓN
ANEXO 2
RELACIÓN DE PROGRAMAS 2001 DE SAGARPA*

*Sagarpa
Programas*

Agrícola:

Mecanización
Hule
Cacao
Kilo por Kilo
Palma de Aceite
Citrícola
Palma de Coco
Cultivos Estratégicos

Desarrollo rural:

Apoyo al Desarrollo Rural
Mujeres en el Desarrollo Rural
Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales
Fomento a Empresas Comercializadoras del Sector Agropecuario
Desarrollo Productivo y Sostenible en Zonas Rurales Marginadas
Programa de Impulso a la Producción de Café
Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural

Otros:

Investigación y Transferencia de Tecnología
Programa de Promoción a Exportaciones

Ganaderos:

Establecimiento de Praderas
Ganado Mejor
Programa de Lechero
Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
Fomento Avícola
Rehabilitación de Infraestructura Productiva
y Mejoramiento Genético
Programa Apícola

Sanidad agropecuaria

Salud Animal
Sanidad Vegetal

Procampo:

Empleo Temporal
Emergente por Fenómenos Meteorológicos
Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva

*Elaboración del autor.

Neil Harvey*

Disputando el desarrollo: el Plan Puebla-Panamá y los derechos indígenas

Con su esperanza dura

El sur también existe.

MARIO BENEDETTI

INTRODUCCIÓN

UNA DE las características novedosas de la rebelión zapatista fue el haber llamado la atención global de la urgente necesidad de atender los reclamos de los pueblos indígenas. Esta articulación de lo local con lo global se debe en parte a la estrategia empleada por los mismos zapatistas, sobre todo en lo que concierne a su hábil uso de las redes de comunicación dentro y fuera de México, pero también revela que, hoy en día, ninguna lucha está aislada de fenómenos globales, ni de las decisiones de las instituciones financieras multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

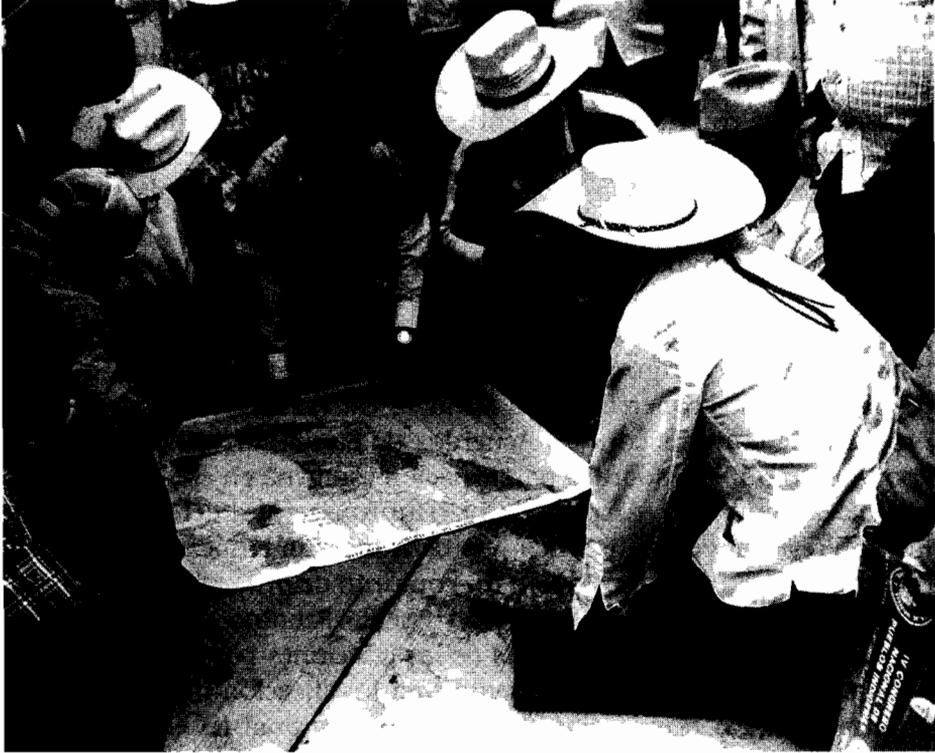
Así, por ejemplo, el futuro de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas en el sur-sureste mexicano está estrechamente vinculado a los acuerdos que se toman entre estas instituciones y los gobiernos en cuanto a las reglas del nuevo orden global. Entre ellos figuran los planes y proyectos de desarrollo e integración comercial como el Plan Puebla-Panamá (PPP). Este nuevo plan, anunciado en septiembre de 2000 por el entonces presidente electo Vicente Fox Quesada, consiste de varias iniciativas encaminadas a profundizar la incorporación de la región mesoamericana a la dinámica globalizadora, impulsada principalmente des-

* Doctor en ciencias políticas, profesor titular del Departamento de Gobierno de la Universidad de Nuevo México en Las Cruces. Autor de *La rebelión de Chiapas: la lucha por la tierra y la democracia*, Editorial Era, México, 2000.

de los Estados Unidos. El PPP no es una iniciativa aislada. Forma parte del proceso de crear, para el 2005, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como un bloque comercial dominado por las empresas transnacionales estadounidenses y sus aliados locales (Villafuerte, 2002).

Al mismo tiempo, la región mesoamericana sigue siendo escenario de luchas populares en contra del hambre, la pobreza, la exclusión política y la discriminación (Bartra, 2001). En el caso mexicano, el sur sigue siendo productor no sólo de productos agropecuarios, sino también de organizaciones y movimientos populares, lo cual se expresa en la demanda de reconocimiento constitucional de los derechos indígenas, con base en los Acuerdos de San Andrés firmados en febrero de 1996 entre los representantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal. Este reclamo también apela al derecho internacional, sobre todo al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), al exigir que el futuro de los pueblos indígenas esté sujeto a la autodeterminación de los mismos pueblos. Este es el punto en donde se cruzan dos proyectos muy distintos –el PPP y la iniciativa de Ley de la Comisión de Concordia y Pacificación en Chiapas (Cocopa). En este capítulo examino las contradicciones entre estos dos proyectos y presento una evaluación de los obstáculos que ahora enfrentan los promotores del PPP. Planteo que su obstáculo principal es la falta de aceptación del plan entre amplios sectores de la población. Esto no significa que el PPP no tenga futuro, pero sí apunta hacia un futuro conflictivo e incierto.

El capítulo está organizado en cinco secciones. La primera examina cómo las promesas de campaña de Vicente Fox, una sobre los derechos indígenas y la otra sobre el desarrollo regional encubrieron una contradicción que finalmente se hizo evidente con el anuncio del PPP en marzo de 2001 y las modificaciones a la Ley Cocopa. En la segunda parte se presenta una síntesis del contenido del PPP, sus antecedentes, actividades y presupuesto. La siguiente sección examina las posibles implicaciones para el PPP y los pueblos indígenas de la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión en abril de 2001. No obstante las limitaciones de la nueva Ley Indígena, las resistencias al PPP han ido creciendo y la cuarta sección describe sus demandas, acciones y propuestas. La última parte analiza un aspecto no muy conocido del debate sobre el PPP y el desarrollo regional. Me refiero a las percepciones de funcionarios de los gobiernos estatales, quienes serán los encargados de aterrizar algunos de los proyectos del



DR© Oscar Menéndez, 1993, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Fototeca "Nacho López"

Las organizaciones indígenas disputando el desarrollo.

PPP en situaciones complejas, diversas y siempre politizadas. El capítulo termina con algunas reflexiones sobre los escenarios que podemos esperar en un corto plazo.

BREVE RECUENTO DE DOS PROMESAS

Durante su campaña electoral en 2000, el entonces candidato a la Presidencia de la República, Vicente Fox Quesada, hizo varias promesas para Chiapas y los pueblos indígenas. Entre ellas se destacó la de asumir la propuesta de la Cocopa como iniciativa de ley y mandarla al Congreso de la Unión para su discusión y aprobación. Con ello se pretendía cumplir con los Acuerdos de San Andrés sobre los Derechos y Cultura Indígenas, firmados en febrero de 1996 por el anterior gobierno de Ernesto Zedillo y los representantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), pero jamás implementados por aquel gobierno. El

cumplimiento de dichos acuerdos, que hubiera otorgado reconocimiento constitucional a los derechos de autonomía de los pueblos indígenas dentro del marco de un Estado pluricultural, también se constituyó en paso necesario para reabrir el diálogo entre el gobierno federal y los zapatistas y, de esta manera, avanzar en la negociación de otros temas pendientes: democracia y justicia, bienestar social y desarrollo, y la situación de las mujeres indígenas.

Otra de las promesas de Fox fue la de generar programas de desarrollo regional, con la participación de las propias comunidades indígenas, para incrementar sus capacidades, su suficiencia económica y su sustentabilidad en el largo plazo. Todavía a mediados de 2000 no se perfilaban los pasos concretos para alcanzar esta meta. A diferencia de la promesa de cumplir con los Acuerdos de San Andrés, no existía un documento público sobre la participación indígena en el desarrollo regional. Sin embargo, después de su triunfo electoral del 2 de julio, el nuevo Presidente electo y su equipo de transición empezaron a definir esta promesa en términos de un conjunto de proyectos de desarrollo regional, conocido como el Plan Puebla-Panamá (PPP). Contaban con un documento, escrito antes de las elecciones por ex asesores del gobierno de Zedillo, el cual presenta una justificación intelectual para implementar un nuevo plan de desarrollo regional en el sur-sureste mexicano.¹ En este análisis, los autores argumentan que las desigualdades regionales en México se deben a políticas públicas erróneas, incluyendo el reparto agrario y la política de subsidios, lo cual ha resultado en la dispersión poblacional en miles de pequeñas comunidades. El desarrollo, desde este punto de vista, requiere construir la infraestructura necesaria para fomentar nuevas actividades productivas en centros de integración o "clusters", vinculados entre sí, dentro de corredores comerciales. La población rural será atraída a las maquiladoras, plantaciones o centros turísticos que se establezcan, superando así la dispersión demográfica y aprovechando los recursos humanos y naturales de los estados sureños.

Mientras su equipo de transición elaboraba una propuesta más completa, en una gira por Guatemala en septiembre de 2000, el presidente electo presentó una visión general de la integración económica de nueve estados del sur-sureste mexicano (Puebla, Veracruz, Tabasco,

¹El documento es "El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México", y fue escrito por Enrique Dávila, Georgina Kessel y Santiago Lévy.

Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Chiapas, Oaxaca y Guerrero) con los siete países centroamericanos (Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá). De esta forma, Fox asumió un papel central en la promoción del plan, el cual ya se conocía por el nombre del Plan Puebla-Panamá (PPP).

Luego, a los 100 días de su gobierno, el 12 de marzo de 2001, el presidente Fox anunció formalmente la puesta en marcha del "Capítulo México" del PPP, aclarando algunos rasgos generales del proyecto para el sur-sureste del país, aunque los datos concretos sobre su contenido estaban todavía vagos y dispersos. Tampoco se definió la forma de participación de las comunidades indígenas.

No es un dato menor el hecho de que estos dos proyectos, la Ley Cocopa y el PPP, hayan sido presentados en el mismo tiempo y espacio. Con el fin de impulsar la aprobación de la Ley Cocopa en el Congreso, una delegación de los zapatistas emprendió una marcha desde Chiapas a la ciudad de México, en la cual recibieron el apoyo de miles de simpatizantes en los distintos puntos de su trayectoria. Llegaron a la capital el 11 de marzo, donde más de 250,000 personas acudieron al zócalo en un gran acto de solidaridad. Al día siguiente, Fox dijo que el gobierno federal y el movimiento zapatista estaban "del mismo lado en las reivindicaciones indígenas y en las reformas constitucionales que consagren los derechos de los pueblos" (Garduño y Villegas, 2001). Al mismo tiempo, Fox anunció el PPP, lo cual fue opacado en los medios de comunicación por la emotiva concentración zapatista y por la atención nacional en el tema de los derechos indígenas.

Sin embargo, desde ese día se fueron perfilando los rumbos de cada promesa. En abril la Ley Cocopa fue modificada de tal manera por el Congreso que la reforma constitucional excluyó elementos claves de los Acuerdos de San Andrés. Los zapatistas rechazaron la nueva ley y se declararon en resistencia y rebeldía. Desde ese entonces, no ha habido contacto con el gobierno. Debido a una serie de violaciones de procedimientos en la aprobación de la reforma, más de 300 comunidades y municipios presentaron controversias constitucionales en contra de la nueva ley pero, el 6 de septiembre de 2002, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió un fallo en donde se declararon improcedentes las controversias, cerrando así la posibilidad de obligar al Congreso a volver a discutir el tema.

En cuanto al PPP, su anuncio tuvo un poder simbólico importante (Moguel, 2001). La mera declaración del plan, sin entrar en sus detalles,

tomó la forma de un nuevo mito de desarrollo. El Presidente, pudo así declarar el 12 de marzo de 2001 que: “algunos dicen que nuestros objetivos son demasiado ambiciosos. Yo digo que pensemos en grande, ya que sólo así serán grandes nuestros resultados”. En su discurso no reconoce contradicción alguna entre los derechos colectivos de los pueblos indígenas y los megaproyectos del PPP. Además, este mito tiene la función de desplazar al zapatismo, el cual está presentado como algo que busca derechos especiales para la población indígena, mientras el PPP y el gobierno abogan por el desarrollo de todos, sin distinción de etnia, clase o género. El discurso de Fox no niega la autonomía indígena, simplemente busca adecuarla al PPP, lo que en la práctica significa subordinarla y acotarla. De esta manera se prepara el terreno para la puesta en marcha de los megaproyectos en tierras indígenas. Los operadores del PPP ni siquiera tuvieron que enfrentar las contradicciones entre sus planes y la autonomía indígena. Como señala el documento inicial del PPP, de marzo de 2001, el PPP apoyaría “los acuerdos que finalmente apruebe el Congreso relativo a la iniciativa de ley [de la Cocopa]” (Presidencia de la República s/f, citado por Hernández y Carlsen, 2001: 353).

¿QUÉ CONTIENE EL PPP?:

ANTECEDENTES, ACTIVIDADES Y PRESUPUESTO

El contenido del PPP consiste de una serie de megaproyectos destinados a atraer inversiones nacionales y extranjeras a la región. En realidad, el PPP no es una iniciativa de Fox, sino un conjunto de propuestas de diversas fuentes que comparten la misma visión neoliberal del desarrollo. Por ejemplo, Barreda (2001) ha descrito con detalle siete antecedentes del PPP que ahora confluyen en un solo plan. Éstos son: I) el Corredor Biológico Mesoamericano, un proyecto iniciado por el Banco Mundial en Costa Rica en 1993 al cual se integró México dos años más tarde. Este proyecto pretende establecer un corredor de áreas naturales protegidas y zonas de amortiguamiento para lograr la conservación y manejo comercial de la biodiversidad que se encuentra en las selvas tropicales de la región; II) el interés geoestratégico de los Estados Unidos en mejorar la infraestructura de la región para garantizarle el acceso a los recursos energéticos y facilitar su comercio con la cuenca del Pacífico, además de frenar la migración hacia el norte; III) los siete corredores de integración regional contemplados

en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1995–2000 del gobierno de Ernesto Zedillo (incluyendo la construcción de infraestructura carretera, ferroviaria y portuaria y el establecimiento de maquiladoras); IV) la transformación de las economías centroamericanas a través de políticas de privatización recomendadas por varios centros de investigación de tendencia neoliberal; V) planes para alentar la inversión privada de empresarios mexicanos en el turismo y la industria eléctrica en el sur-sureste; VI) los planes y programas de las secretarías de la Federación y de los gobiernos estatales; y VII) las propuestas, ya mencionadas, del mismo equipo de transición de Fox.

El PPP pretende fomentar tres tipos de actividades principales: I) las actividades industriales: la explotación del petróleo, la petroquímica, la producción de polímeros, la incineración de tóxicos industriales y la instalación de maquiladoras (de textiles o la microeléctrica en Centroamérica y de textiles o autopartes en el sur de México); II) las actividades biológico-agrícolas: la expansión de agronegocios, el uso de agroquímicos y transgénicos, la creación de nuevas plantaciones de monocultivos (por ejemplo, de eucalipto y la palma africana), la bioprospección, el desarrollo de la biotecnología, la conservación y manejo del medio ambiente, y la piscicultura; y III) las actividades turísticas: el turismo convencional, de aventura, el turismo cultural, el ecoturismo y el agriturismo. Todas estas actividades serán apoyadas por modernos sistemas de transporte (carreteras, puertos y aeropuertos), la interconexión energética (gaseoductos, oleoductos, represas y redes de energía eléctrica) y redes de telecomunicaciones. Con ello, se espera crear corredores y centros de desarrollo que atraigan a la inversión privada.

Desde el momento en que se anunció el PPP, una de las dudas centrales se ha referido al costo del plan. Se ha hablado de un gasto de entre 80 y 200,000 millones de pesos en un periodo de 25 años (Álvarez, 2002: 10; Call, 2002; ACERCA, 2002; Style, 2001). Si nos limitamos al gasto proyectado para los primeros seis años, se hablaba de 36 y 60,000 millones de pesos (CIEPAC, 2001).

Las estimaciones se hicieron más concretas a principios de 2002 cuando realmente arrancó el PPP. Por una parte, el propio BID anunció la aportación de alrededor de 40,000 millones de pesos en préstamos (4 billones de dólares). Esta cantidad la conforma una bolsa con aportes del BID, el Banco Japonés, el Banco Europeo, el Banco Mundial, el Banco Centroamericano, la Corporación Andina de Fomento y alrededor de 50 agencias internacionales (CIEPAC, 2002a; Rosen, 2002). La mayor parte

de este fondo será destinada a la construcción de la red energética entre México y los países centroamericanos.

Además de esta cantidad, los gobiernos involucrados en el PPP anunciaron los presupuestos nacionales para el 2002. En el caso de México, el presupuesto del PPP para ese año fue de 6,764.4 millones de pesos (962 millones más de lo que había propuesto Fox). En realidad, si se le suma la inversión privada en algunas de las primeras obras del PPP, el gasto total para 2002 fue de 7,457.1 millones de pesos.

Es importante destacar que la mayor parte del presupuesto (el 82 por ciento) se destinó a la modernización de la infraestructura carretera. Las primeras obras son la construcción del Corredor del Golfo, desde Matamoros a Chetumal, además del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec (con un gasto de 98.8 millones de pesos en 2002) y las carreteras transístmicas de Coatzacoalcos (Veracruz) a Salina Cruz (Oaxaca) y a Arriaga (Chiapas). Luego seguirá el Corredor de la Costa del Pacífico. También es importante notar que es el sector privado y no el Estado el que se perfiló como inversionista mayoritario en las otras vías ferroviarias del sureste, la infraestructura aeroportuaria y portuaria marítima. En total, se estima que se destinará el monto de 30,000 millones de pesos en el periodo 2002-2006 para la construcción y modernización de la red carretera de la región abarcada por el PPP (Álvarez, 2002: 9; CIEPAC, 2001 y 2002a; Pickard, 2002).

Es evidente que el PPP empezó priorizando el gasto en infraestructura carretera, ferroviaria, portuaria y aeroportuaria. En cambio, en el renglón de la salud, solamente programó el gasto de 25 millones de pesos y esto para un solo proyecto de hospitales de medicina tradicional propuesto por el gobierno del estado de Puebla. Además, como afirma Álvarez (2002), el PPP arrancó sin consulta ni consensos entre la población afectada, lo cual explica el alto nivel de oposición que ha suscitado durante su corta vida.

Un elemento importante del PPP es la construcción de nuevas represas para la generación de energía eléctrica. Al igual que la red carretera, el plan plantea concretar varios proyectos que estaban contemplados anteriormente en diversas propuestas y recomendaciones. Por ejemplo, en Chiapas, se ha vuelto a proponer la construcción de la presa Itzantún en el municipio de Huituipán, la cual ha sido resistida por una larga lucha desde 1981. Además se proyectan varias represas en los municipios de Salto de Agua, Altamirano, Ocosingo y Las Margaritas. El proyecto más grande es la construcción de un complejo de cinco

represas en el río Usumacinta, el cual separa Chiapas y Tabasco del departamento del Petén en Guatemala. Este proyecto quedó confirmado con la firma de un protocolo de cooperación técnica entre México y Centroamérica, celebrado en el marco de la cumbre de presidentes y “Expo Inversión” celebrada en Mérida, Yucatán, el 28 de junio de 2002. En este convenio se habla de la construcción de cinco “pequeñas represas” (la más importante siendo Boca del Cerro) con un préstamo de 240 millones de dólares del BID con el fin de apoyar la interconexión eléctrica en Centroamérica. La función de estas presas sería no sólo la generación de energía eléctrica, sino también la distribución de agua captada de los ríos hacia las nuevas plantaciones agroexportadoras que también forman parte del diseño del PPP. Estas obras implicarán la inundación de tierras y la reubicación de comunidades afectadas (CIEPAC, 2002b).

ACOTANDO LA AUTONOMÍA: SAN ANDRÉS, SAN LÁZARO Y EL PPP

Los megaproyectos del PPP tienen implicaciones muy importantes para la población de toda la región mesoamericana. En el caso de México, es importante examinar cómo la reforma constitucional con relación a los derechos indígenas limita la posibilidad de que se construya un modelo de desarrollo más incluyente y democrático. En este apartado tratamos de contestar a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las diferencias entre la iniciativa de Ley de la Cocopa y la Ley Indígena aprobada por el Congreso de la Unión en abril de 2001?, ¿cuáles son las posibles implicaciones de la nueva ley para la implementación del PPP?

Entre los dos textos hay muchas diferencias, pero quizás son cinco los puntos más sustanciales. Revisemos cada uno de ellos y hagamos una interpretación de sus implicaciones en cuanto al PPP.

1. De acuerdo con la Iniciativa de Ley de la Cocopa, el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía y libre determinación debía haber sido reconocido en la Constitución federal. Al mismo tiempo el Estado hubiera tenido la obligación de definir, conjuntamente con los pueblos, las instituciones y políticas necesarias para garantizar sus derechos, mientras los estados hubieran definido los mecanismos para aplicar los principios de la autonomía. Sin embargo, la reforma constitucional remite la decisión a las constituciones y leyes de los estados, los cuales definirán las características y mecanismos de la autonomía (véase art. 2o., fracción A, párrafo VIII).

La reforma quita un obstáculo potencial para la implementación del PPP, en el sentido de que los pueblos indígenas no pueden apelar a un derecho constitucional para ejercer su autonomía frente a los diversos proyectos del PPP. Al contrario, permite que los congresos locales vayan adecuando las características y mecanismos de la autonomía al modelo económico dominante para que no se presenten contradicciones con las metas del PPP y el ALCA. Aunque el PPP deja lugar para que las comunidades hagan recomendaciones y propuestas, no especifica obligaciones de transferir fondos para financiar los proyectos que decidan los mismos pueblos indígenas. Por ejemplo, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las autoridades locales está condicionado a la presentación de proyectos que cumplan criterios ya definidos de antemano por el PPP, como son la integración regional y la competitividad comercial (CIEPAC, 2001).

2. Los Acuerdos de San Andrés y la iniciativa Cocopa reconocieron a las comunidades y municipios pertenecientes a un pueblo indígena el rango legal de "sujetos de derecho público". La aprobación de la Ley Cocopa hubiera significado el reconocimiento de los pueblos como parte de la estructura institucional del Estado, con responsabilidades y presupuesto para ejercer su autonomía, aunque quedaba pendiente la definición del alcance territorial y político de dicha autonomía (Sánchez, 1999: 219-221; EZLN, 1998: 50). Para ello la Cocopa también preveía la paulatina transferencia de fondos y facultades de las autoridades a los pueblos indígenas para que éstos pudieran ejercer su autonomía.

Por su parte, la reforma constitucional sólo considera a las comunidades indígenas como "entidades de interés público", lo cual en la práctica las mantiene subordinadas a la estructura institucional existente en la cual son receptores de aquellos programas de asistencia que decidan los gobiernos federal, estatales y municipales. Esta subordinación está claramente manifestada por la inclusión en la reforma constitucional del apartado B del artículo 2o., el cual consiste en compromisos gubernamentales para promover diversos proyectos productivos y programas sociales.

Asimismo, la reforma deja la distribución del presupuesto y facultades en manos de los gobiernos estatales y municipales. El texto del apartado B, fracción I, afirma que dichas autoridades tendrán la obligación de "impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades muni-

pales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos". El texto no menciona los lineamientos de la transferencia de los fondos públicos, funciones y facultades. Como entidades de interés público, las comunidades indígenas carecen de instrumentos y recursos propios para ejercer su autonomía.

Al igual que las limitaciones señaladas en el primer punto sobre la autonomía, este cambio acota el poder político de los pueblos indígenas para definir y ejercer el tipo de desarrollo que sus comunidades quieran. En vez de ser protagonistas de su propio desarrollo, las comunidades seguirán siendo receptores de programas del apartado B. Lo novedoso es que dichos programas complementan otro de los objetivos del PPP, es decir, el desarrollo humano. Es factible que el apartado B se convierta en punta de lanza del PPP, para ir acostumbrando a las comunidades de que no hay alternativa autonómica y empezar así, a preparar el terreno social para la aceptación de un futuro cuyos rasgos generales ya han sido definidos por otros.

3. La Iniciativa de Ley de la Cocopa garantizaba a los pueblos indígenas el acceso de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, siguiendo la definición de territorio del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan). Sin embargo, la reforma constitucional solamente reconoce el derecho al uso y disfrute "preferente" de las comunidades, dentro de las formas de tenencia de la tierra existente, sin afectar a los intereses de terceros, y restringidos a los lugares que habitan u ocupan (eliminando así, cualquier noción de territorio de los pueblos indígenas).

Acotada la autonomía por lo que decidan los congresos locales, y por la dependencia implicada por la categoría de sujetos de interés público, se limita aún más el uso y disfrute de recursos naturales en la reforma constitucional. Sin territorio, los pueblos indígenas están reducidos a comunidades que compiten con otros interesados por el uso y disfrute de los recursos naturales. Dado el interés del PPP en abrir nuevas áreas a la inversión privada, no son los pueblos (ni siquiera las comunidades) los que definirán el aprovechamiento de los recursos naturales, sino los funcionarios y los inversionistas. Esto no quita la posibilidad de que los indígenas sean incorporados a los nuevos proyectos como empleados, socios y pequeños empresarios, pero no es lo mismo que el manejo autónomo de los recursos en sus territorios.

4. La Iniciativa de Ley de la Cocopa hubiera permitido que las comunidades y municipios que pertenecen a un pueblo formaran asociaciones regionales para coordinar sus acciones. También contemplaba la asociación de más de un pueblo. Cabe recordar que esto no implicaba la creación de gobiernos regionales porque no se especificaron en los Acuerdos de San Andrés las características políticas de la autonomía regional (Sánchez, 1999: 222). Sin embargo, abría la posibilidad de que los pueblos indígenas pudieran atender de manera coordinada a problemas que rebasan los límites de la comunidad y del municipio, y obligaba la transferencia gradual de facultades y fondos para este fin. La reforma constitucional negó este derecho, estipulando que las comunidades sólo podrán asociarse dentro del ámbito municipal.

Esta es otra limitante que facilita la implementación del PPP, el cual consiste en megaproyectos de corte regional, cuyos impactos claramente no se limitan al ámbito municipal, y que ni siquiera contemplan límites estatales ni nacionales. Por ello cabe preguntar, ¿para qué sirve a las comunidades asociarse dentro del ámbito municipal, como entidades de interés público, con características decididas por los congresos locales, y en competencia con actores económicos y políticos más poderosos?

5. Aparte del reconocimiento de la autonomía, la Iniciativa de Ley de la Cocopa incluía varios mecanismos para mejorar la representación política de los pueblos indígenas en los órganos de poder existentes. Por ejemplo, su iniciativa de ley obligaba al Estado a tomar en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas en la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales con el fin de asegurar su representación en el Congreso nacional. La reforma constitucional desplazó este artículo a uno transitorio (el cual tiene una vigencia temporal y podrá o no ser aplicado), estipulando además que la ubicación de los pueblos debe tomarse en cuenta solamente "cuando sea posible". Por otra parte, la Cocopa contempló la redistribución electoral en los estados para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas locales por el principio de mayoría relativa. La reforma ignoró por completo la necesidad de ajustar los distritos electorales en los estados. Por último, la Cocopa incluyó la posibilidad de que los congresos locales, en consulta con las poblaciones involucradas, pudieran proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas. Tampoco fue incluida esta posibilidad en el texto de la reforma constitucional.

Es irónico que, mientras se remiten poderes a los congresos locales para definir los alcances de la autonomía de los pueblos indígenas, se les niega a estos pueblos los mecanismos para garantizar su representación y participación en dicho proceso. Al mismo tiempo, mientras que se limite la asociación de comunidades al ámbito municipal, no se habla de la necesidad de la remunicipalización. En efecto, la reforma constitucional limita la representación indígena en los congresos local y nacional, y así acota las críticas al PPP en aquellas instituciones que tienen el poder para definir las prioridades nacionales y de autorización del gasto de los fondos públicos.

EL SUR TAMBIÉN RESISTE

A pesar de las limitaciones de la nueva Ley Indígena, la resistencia al PPP ha seguido creciendo. Esta resistencia se ha manifestado de diferentes maneras. Aparte de emprender acciones locales, cientos de organizaciones sociales y sindicales han participado en la formación de una red de resistencia que abarca toda la región. Esta red ha realizado varios foros, llegando a exigir la moratoria del PPP, la consulta amplia con toda la sociedad y la conformación de un plan alternativo que refleje mejor las necesidades de la mayoría de la población. El número de participantes en estos encuentros ha ido aumentando. En el primer foro, realizado en Tapachula, en mayo de 2001, participaron representantes de 106 organizaciones sociales, la mayoría de Chiapas y México. En el segundo encuentro, realizado en Xelajú, Guatemala, en noviembre del mismo año, participaron unas 300 organizaciones, mientras en el tercer foro (Managua, Nicaragua en julio de 2002), asistieron más de 350 organizaciones. Uno de los acuerdos de este último foro fue el de convocar una jornada de protestas en contra del PPP para el 12 de octubre de 2002. Ese día se realizaron manifestaciones, marchas y bloqueos de carreteras y puntos fronterizos en toda la región mesoamericana (*La Jornada*, 13 de octubre de 2002).²

Además de estos encuentros y acciones, es importante señalar la realización de otros foros en contra de diversos aspectos del PPP y del ALCA. Por ejemplo, se han realizado dos semanas por la diversidad biológica y cultural (en San Cristóbal de las Casas en junio de 2001 y

² "Miles de indígenas repudian políticas económicas neoliberales, el Plan Puebla-Panamá y el ALCA", *La Jornada*, 13 de octubre de 2002.

Xelajú en junio de 2002), un foro contra las represas y la privatización de la energía eléctrica (Petén, marzo de 2002) y varios encuentros regionales en México.³

Las protestas contra el PPP han vuelto a poner atención en aquellos aspectos políticos que inhiben la participación igualitaria de la mayoría de la población en el desarrollo. El problema más obvio es la falta de consulta por parte de los promotores del PPP con los diversos sectores de la sociedad afectada. Este es un tema recurrente en los diversos foros y encuentros mencionados arriba.⁴

Finalmente, la oposición al PPP no se limita a denunciar la falta de consultas y de información. También propone alternativas que nacen de las propias experiencias y actividades de las organizaciones y comunidades. En este sentido, una demanda fundamental es por la defensa de la seguridad alimentaria en contra de la dependencia externa, el control monopólico de la industria alimenticia y la introducción de semillas transgénicas por parte de las empresas transnacionales.

En la práctica, varias organizaciones están priorizando la producción e intercambio de granos básicos en un intento de defender la diversidad genética y el acceso a los alimentos sanos. Otra alternativa al PPP es la defensa del mercado interno y, con ello, la soberanía laboral. Considerando el impacto negativo del libre comercio sobre el empleo rural, se proponen medidas para proteger la producción y empleo local. No se trata de volver al control ejercido por el Estado, sino de apoyar una economía popular que responda a las necesidades locales. Los distintos foros y redes locales han creado nuevos espacios para el intercambio de estas experiencias a lo largo de la región. Sin embargo, falta llevar esta información a las comunidades y evitar que la discusión sea restringida a los dirigentes sociales y representantes de las ONG. Otro reto no menos importante es la mayor inclusión de las perspectivas y experiencias de las mujeres. En la plenaria del foro realizado en Xela en noviembre de 2001, una mujer guatemalteca se quejó de la falta de una mesa de trabajo dedicada a los problemas que conlleva el PPP para las mujeres.

³ Véanse todas las declaraciones de los foros contra del PPP realizados en 2001-2002 en CIEPAC, 2002c.

⁴ En un intento de responder a estas presiones y críticas, el BID ha empezado a difundir más información en su página electrónica y de organizar consultas con diferentes sectores de la sociedad civil. Véase <http://www.iadb.org/ppp/index.asp>

EL ZOPILOTE QUE NO BAJA: EL PPP Y EL GOBIERNO ESTATAL

Aunque las intenciones del PPP son bastante claras, esto no implica que sus diversos proyectos vayan a concretarse fácilmente. Como acabamos de señalar, la resistencia de organizaciones populares ha crecido y ha logrado movilizar a miles de personas en varios foros y protestas. A ello hay que agregar los problemas institucionales que enfrentará la implementación del PPP. Hace falta analizar más de cerca los contextos locales en que se pretende implementar este plan, resaltando las particularidades políticas y culturales de cada estado o país. Sin negar la lógica neoliberal del PPP descrita arriba, es necesario tomar en cuenta las relaciones interinstitucionales existentes para preveer su impacto real, por lo menos en un corto plazo. En este apartado presentamos una visión de estas relaciones en el estado de Chiapas, la cual se basa en una serie de entrevistas realizadas en mayo y junio de 2002.

En Chiapas se pueden identificar por lo menos dos corrientes al interior del gobierno de Pablo Salazar Mendiguchía. Por un lado, están los funcionarios que ocupan puestos en la burocracia de desarrollo rural, algunos con experiencia en organizaciones sociales orientadas a los proyectos productivos de las asociaciones campesinas. Por el otro lado, hay un grupo de economistas que se dedican a apoyar la formación de una nueva cultura empresarial, más ligada a la visión foxista de promover la competitividad local en mercados globales. En general, los primeros son los que tendrán que negociar la implementación del PPP con los intereses locales (dirigentes campesinos, presidentes municipales, caciques y políticos, etcétera), mientras los segundos se encargarán de atraer inversiones extranjeras a Chiapas. Teóricamente los dos niveles podrían complementarse perfectamente bien, unos organizando abajo, otros financiando desde arriba. Sin embargo, hay que tomar en cuenta las diferentes contextos en que se mueven. Mientras los primeros trabajan muy de cerca con los actores locales, los últimos pueden ser más selectivos, promoviendo a aquellos empresarios que comparten la misma visión y hasta las mismas formas de vida. Estas dos tendencias se expresan en los comentarios de, por un lado, los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR), y por otro, los de la Secretaría de Desarrollo Económico y la Coordinación del Fomento al Comercio Exterior (Cofoce). Esta última fue creada por el gobernador en diciembre de 2000 (siguiendo el modelo de Vicente Fox, quien, como gobernador de Guanajuato estableció la

primera Cofoce en aquel estado en 1992). Su función es atraer inversiones a Chiapas y apoyar a la comunidad exportadora chiapaneca.

¿Qué opinan los funcionarios del gobierno del estado sobre el PPP? En primer lugar, se quejan de la falta de información precisa sobre el plan. Un representante de la Subsecretaría de Comercialización y Fomento Agroindustrial de la SDR dijo: —¿Qué pienso del PPP? Bueno, está “en plan”! Es como el zopilote arriba, no ha bajado. De modo similar, otro coordinador de un consejo de la SDR afirmó que la información hasta ahora ha sido muy general, y que no ha habido señales claras sobre cómo se va a promover el plan. En una crítica implícita al centralismo político, remató: —Eso del PPP habría que verlo con la Federación. La Federación toma las decisiones, el gobierno del estado las implementa. El subsecretario de desarrollo forestal expresó: —El PPP, ni lo conocemos, no hay propuesta del PPP, y nosotros sí tenemos un plan forestal, y que no venga el PPP en contra. Por su parte, el representante de la Cofoce señala que el potencial de Chiapas no será aprovechado por la simple construcción de nuevas carreteras. Hace falta un cambio de mentalidad, tanto de los campesinos, instituciones y empresarios para mejorar la calidad y la presentación de productos en el mercado. Sin ello, aclara: —Vamos a ver pasar los tráilers en las nuevas carreteras, pero los tráilers van a estar llevando producto de otras partes, no de Chiapas. Otros dudan del impacto del PPP en las zonas indígenas porque las carreteras y corredores comerciales afectarían solamente a la Costa y Frailesca, no los Altos, Sierra y Selva.

La implementación del PPP enfrentará algunos problemas institucionales. Para nadie es secreto la duplicación de funciones y falta de coordinación entre las dependencias gubernamentales. Para un funcionario de la SDR una de sus tareas principales, desde el inicio de gobierno de Salazar, ha sido la de realizar un diagnóstico del potencial competitivo de cada una de las nueve regiones del estado. Esta tarea se enmarca dentro de la lógica productivista del neoliberalismo y del PPP. Sin embargo, el funcionario encontró que no había datos confiables: —Chiapas tiene una gran diversidad climatológica. Pero, ¿cómo podemos explotarla? Un grave problema es que estamos sin información, sin datos para la planeación, y sin políticas para la comercialización. Hay desorden entre las diferentes instituciones. Hay muchos intereses y problemas de duplicación, todos trabajan aislados.

Aunque los diagnósticos regionales servirían al PPP, la desarticulación de programas no facilita la colección de datos. En un intento para

superar este problema, la SDR ha estado organizando una nueva red de planeación estatal, juntando y sistematizando las diversas fuentes de información que aportan decenas de dependencias, universidades y centros de investigación.

Frente a este panorama los promotores del comercio exterior se muestran escépticos. Para ellos el desorden institucional es solamente un síntoma de algo más profundo y grave: la falta de una cultura empresarial. La duplicación de funciones obedece a los intereses políticos, el clientelismo y las inercias de setenta años de régimen priísta. Por ejemplo, en la Cofoce se palpa una cierta frustración: –La agroindustria debe estar en manos de la Secretaría de Desarrollo Económico (SDE) –dice el director–. Pero está en la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR) y no se ha hecho nada en 70 años, ni ahora. Para Cofoce el modelo a seguir es la comercialización del ámbar. Con el apoyo de la SDE, se ha logrado organizar la Feria Internacional del Ámbar en San Cristóbal de las Casas, en donde se venden piezas de alta calidad.

Si la nueva tarea es darle mayor valor agregado a los productos, en vez de vender solamente la materia prima, es necesario impulsar un proceso de capacitación y organización en las comunidades rurales.

En esto coinciden tanto la SDR como la Cofoce, aunque ambas reconocen la falta de gente capacitada para lograrlo.

Junto con la capacitación, algunos funcionarios ven la necesidad de fomentar una cultura empresarial en Chiapas. Cofoce ofrece diferentes programas, incluyendo cursos y talleres en los mismos municipios de los productores. Organiza exposiciones y ferias internacionales para facilitar el acceso a diversos nichos de mercado. También cuenta con dos oficinas en los Estados Unidos (Texas y California) y una red de contactos en otros países. Hasta su oficina, ubicada en la Avenida Central de Tuxtla Gutiérrez, está diseñada para que los empresarios se sientan a gusto. Su amplio espacio es cómodo y acogedor, tiene la apariencia de un banco moderno más que una oficina impersonal burocrática. Sus empleados y empleadas usan uniforme. En palabras de su director, el objetivo es ofrecer a sus clientes un servicio “eficiente y ágil”. Sin embargo, reconoce las inercias institucionales.

Para este grupo de funcionarios, hay que tomar en cuenta otro tipo de oposición política al PPP, es decir, las viejas redes de intereses burocráticos que buscan defender su control tradicional del manejo clientelar de los programas de desarrollo rural. También se refiere al gran número de organizaciones campesinas que participan en el reparto de recursos.

Muchas organizaciones se vuelven cómplices del clientelismo, reproduciendo la misma dinámica de presiones y negociaciones políticas. En un escenario así, los funcionarios se convierten en operadores políticos que tienen que asegurar cierta estabilidad política y no se puede hablar de una administración pública que solamente responde a las normas supuestamente apolíticas del PPP.

En el gobierno estatal se expresan algunas de las preocupaciones de los que tendrán la tarea de aterrizar el PPP. Para los funcionarios de la SDR, sus propios proyectos son prioritarios porque responden a condiciones locales, tanto económicas como políticas. Su preocupación es cómo adaptarse al PPP para que puedan seguir siendo actores importantes en el desarrollo rural. Por otro lado, los promotores del comercio exterior se preocupan por la falta de capacitación y cultura empresarial, lamentando que Chiapas tiene mucho potencial que no se aprovecha. Como ejemplo, el director de la Cofoce cita la industria turística: –Tuxtla tiene un Centro de Convenciones, pero no tiene suficientes hoteles de buena calidad. Pero hay mucho potencial, aquí se puede poner un Club Med, imagínate, con yates, y el traslado del nuevo aeropuerto [de Tuxtla].

Esta es la visión empresarial que el PPP quiere fomentar pero, en Chiapas, es una minoría de la población la que puede apropiarla como suya. Este grupo incluye a empresarios y algunos funcionarios del gabinete económico. Son amigos que se reúnen en su tiempo libre y comparten los mismos pasatiempos de la clase media alta, como el golf o el buceo. Nada más lejos de la pobreza rural, las movilizaciones populares y la lucha por el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

CONCLUSIONES

A dos años de haber anunciado el PPP, el gobierno de Fox enfrenta una serie de dilemas para aterrizar el megaplan. En primer lugar, el PPP ha llevado a la formación de un amplio movimiento opositor el cual, entre sus demandas, sigue exigiendo el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés. Al mismo tiempo, los promotores del PPP han cometido varios errores políticos, lo cual ha limitado la aceptación del plan entre amplios sectores de la población. Por ejemplo, tardaron varios meses en difundir el contenido del plan, no convocaron consultas serias en los di-

ferentes estados y ni siquiera tomaron en cuenta a los funcionarios de los gobiernos estatales. El Presidente sabe que el PPP es una pieza clave para la creación del ALCA en el año 2005, pero está encontrando serios problemas para implementarlo. Frente a esta situación el gobierno tendrá que negociar el ALCA desde una posición interna cada vez más débil y aislada. No es probable que el gobierno cambie de rumbo, pero la segunda mitad de la administración se perfila como un periodo de gran inestabilidad política. No es solamente un problema para Fox y el gobierno mexicano. Más bien se trata de una crisis del discurso dominante del desarrollo, la cual se manifiesta en una incapacidad para interpe- lar a sujetos para que acepten esta visión de su futuro.

Frente a este escenario, ¿qué pueden esperar los pueblos indígenas? Por un lado, tendrán que enfrentar las primeras obras del PPP a medida que les vayan afectando directamente. Es probable que se presente la resistencia a la construcción de represas y carreteras en Chiapas y el Istmo de Tehuantepec. Por otro lado, sigue con vida la Iniciativa de Ley de la Cocopa.

Un grupo de 168 legisladores han vuelto a presentar la iniciativa en el Congreso, pero no ha sido discutido y lo más factible es que no haya movimiento hasta después de las elecciones federales en agosto de 2003. Mientras tanto, siguen su curso las quejas presentadas por el movimiento indígena ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en contra de la reforma constitucional aprobada en abril de 2001. Sin esperar los resultados de estas iniciativas, varias comunidades han presentado amparos contra la aplicación de la nueva ley y están practicando una autonomía *de facto*. En estos espacios se discute el futuro de sus comunidades y se construyen nuevas identidades. Al igual que en otros procesos de resistencia de América Latina, se defiende la diversidad biológica y cultural, no solamente como herencia del pasado, sino también como sustento (su "esperanza dura") de un futuro diferente al que ofrecen el PPP y el ALCA (Grueso, Rosero y Escobar, 1998; Escobar y Pedrosa, 1996; Rothschild, 1996).

Finalmente, para muchos es evidente la distancia abismal entre las prioridades del PPP y la urgente necesidad de atender los requerimientos del campo mexicano. Mientras el primero se dedique a gastar recursos públicos para poner la infraestructura que demandan los inversionistas nacionales y extranjeros, la crisis del campo se va empeorando. Frente a la desgravación total de aranceles en casi todos los productos agropecuarios, surge a lo largo del país un nuevo movimiento campe-

sino que, reclamando que “el campo no aguanta más,” exige la renegociación del capítulo agropecuario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el diseño de una nueva política de largo plazo en defensa de la soberanía alimentaria.⁵ No es extraño que, entre sus demandas, está el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés.

Dejamos la última palabra a un indígena chol de la zona norte de Chiapas quien, en un taller sobre el PPP celebrado en su comunidad en mayo de 2002, compartió su análisis: –El PPP no es como la guerra de ‘94, sino una guerra fría. Ya no es con bombas, ya no es con aviones, es una guerra fría, sin que nos demos cuenta de cómo funciona. Es una guerra de bajos precios, para que nos muriéramos, pero vamos a seguir luchando. Es necesario crear nuestros propios y nuevos planes para poder defendernos .

BIBLIOGRAFÍA

- ACERCA (Action for Community and Ecology in the Regions of Central America) (2002), “Plan Puebla-Panamá”, página electrónica, <http://www.asej.org/ACERCA/ppp.html>
- ÁLVAREZ, Alejandro (2002), “México en el siglo XXI: ¿Hacia una comunidad de Norteamérica?”, revista *Memoria CEMOS*, 162 (agosto), 5-12.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (s/f), “Plan Puebla-Panamá”, página electrónica, <http://www.iadb.org/ppp/index.asp>
- BARREDA, Andrés (2001), “Los peligros del Plan Puebla-Panamá”, en Armando Bartra (coord.), *Mesoamérica: los ríos profundos. Alternativas plebeyas al Plan Puebla-Panamá*, Instituto Maya, México, pp. 133-214.
- BARTRA, Armando (2001), “Sur: Megaplanes y utopías en la América equinoccial”, en Armando Bartra (coord.), *Mesoamérica: los ríos profundos. Alternativas plebeyas al Plan Puebla-Panamá*, Instituto Maya, México, pp. 13-132.
- CALL, Wendy (2002), “Resisting the Plan Puebla-Panamá”, *Citizen Action in the Americas*, 2, Americas Program, Interhemispheric Resource Center (septiembre), página electrónica, http://www.americaspolicy.org/citizen-action/series/02-ppp_body.html
- CIEPAC (Centro de Investigaciones Economicas y Politicas de Acción Comunitaria) (2001), “Plan Puebla-Panamá: objetivos y estrategias

⁵ “El agro, condenado a la miseria con la propuesta presupuestal foxista, acusan”, *La Jornada*, 12 de noviembre de 2002.

- para la región sur-sureste (resumen y análisis)", sexta parte, *Boletín Chiapas al Día*, número 247 (13 de junio), página electrónica, <http://www.ciepac.org/bulletins>
- (2002a), "El presupuesto 2002 del Plan Puebla-Panamá", *Boletín Chiapas al Día*, número 278 (20 de febrero), página electrónica, <http://www.ciepac.org/bulletins>
- (2002b), "Los megaproyectos hidroeléctricos del PPP: proyectos de represas para Chiapas", *Boletín Chiapas al Día*, números 301 (12 de agosto), 303 (21 de agosto) y 306 (6 de septiembre), página electrónica, <http://www.ciepac.org/bulletins>
- (2002c), "Declaraciones de Jaltipán, Xela, península de Yucatán, Xalapa y Managua contra el Plan Puebla-Panamá", *Boletín Chiapas al Día*, número 299 (29 de julio), página electrónica, <http://www.ciepac.org/bulletins>
- DÁVILA, Enrique, Georgina Kessel y Santiago Lévy (2000), "El sur también existe: Un ensayo sobre el desarrollo regional mexicano", Subsecretaría de Egresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.
- ESCOBAR, Arturo y Álvaro Pedrosa (coords.) (1996), *Pacífico: ¿Desarrollo o Diversidad? Estado, capital y movimientos sociales en el Pacífico colombiano*, CEREC-Ecofondo, Bogotá.
- GRUESO, Libia, Carlos Rosero y Arturo Escobar (1998), "The process of black community organizing in the southern Pacific coast region of Colombia", en Sonia Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (coords.), *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Re-visioning Latin American social movements*, Westview Press, Boulder, Colorado, pp. 196-219.
- EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) (1998), "Comunicado del Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional: resultados de la cultura a las bases zapatistas sobre la mesa uno: derechos y cultura indígenas", en Luis Hernández y Ramón Vera (coords.), *Acuerdos de San Andrés*, Ediciones Era, México, pp. 49-52.
- GARDUÑO Y VILLEGAS (2001), "Estamos del mismo lado que el EZLN: Fox", *La Jornada*, 13 de marzo.
- HERNÁNDEZ, Luis y Laura Carlsen (2001), "El Plan Puebla-Panamá, pueblos indígenas y café", en Armando Bartra (coord.), *Mesoamérica: los ríos profundos. Alternativas plebeyas al Plan Puebla-Panamá*, Instituto Maya, México, pp. 349-373.

- MOGUEL, Julio (2001), "Claroscuros del Plan Puebla-Panamá: De cómo se escamotean los derechos y se traslada el debate a los presuntos temas del desarrollo", en Armando Bartra (coord.), *Mesoamérica: los ríos profundos. Alternativas plebeyas al Plan Puebla-Panamá*, Instituto Maya, México, pp. 331-347.
- PICKARD, Miguel (2002), "PPP: Plan Puebla-Panamá, or Private Plans for Profit?", *CorpWatch* (19 de septiembre), página electrónica, <http://www.corpwatch.org/issues/PID.jsp?articleid=3953>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (s/f), "Plan Puebla-Panamá", página electrónica, <http://www.ppp.presidencia.gob.mx/>
- ROSEN, Fred (2002), "Survival and resistance in Mexico", *NACLA Report on the Americas*, Nueva York, 36, 2 (septiembre-octubre), p. 7.
- ROTHSCHILD, David (coord.) (1996), *Protegiendo lo nuestro: pueblos indígenas y biodiversidad*, SAAIIC, Quito, Ecuador.
- SÁNCHEZ, Consuelo (1999), *Los pueblos indígenas: Del indigenismo a la autonomía*, México, Siglo XXI Editores, Colección Umbrales de México.
- STYLE, Sophie (2001), "Down Mexico way", *The Ecologist* (Inglaterra), 31, 5 (junio), pp. 50-51.
- VILLAFUERTE, Daniel (2002), "La globalización en el sur de México y Centroamérica", revista *Memoria CEMOS*, 162 (agosto), pp.19-25.

Araceli Burguete Cal y Mayor*

Chiapas: nuevos municipios para espantar municipios autónomos**

OCHO NUEVOS municipios han nacido en Chiapas en el curso de una década, entre 1989 y 1999. El primero de ellos el nuevo municipio de Cancuc ubicado en la región de la selva Altos, surgió en 1989 antes del levantamiento armado, mientras que Montecristo de Guerrero, Maravilla Tenejapa, San Andrés Duraznal, Marqués de Comillas, Benemérito de Las Américas, Santiago y Aldama, lo hicieron en julio de 1999, como resultado de la aplicación de un programa de remunicipalización impulsado por el gobernador Roberto Albores Guillén.¹ El programa ignoró la participación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, no obstante que el gobernador afirmaba que con esta medida se buscaba dar cumplimiento a los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Al haberse realizado de manera unilateral y prescindido de la participación de los rebeldes, el nacimiento de los nuevos municipios desconoció la aplicación de los derechos de libre determinación indígena así como la letra y el espíritu de los acuerdos; de lo que resultó que el concepto que alimentó la creación de los nuevos municipios creados no contempló la incorporación de los preceptos autonómicos, comprometidos en los acuerdos. De las consecuencias de estas carencias fueron especialmente sensibles los que nacieron en la región de Altos: los nuevos municipios de Aldama y Santiago. Al omitir el cumplimiento de los acuerdos especialmente el relativo al reconocimiento de las formas de gobierno indígena, la instauración de las instituciones del municipio libre tuvo efectos devastadores, como antes, 10 años atrás, lo había tenido sobre el sistema de autoridades de Cancuc.

*Profesora-investigadora del CIESAS-Sureste. Dirección electrónica: araceli_Burguete@yahoo.com.mx

**Esta colaboración ofrece resultados de investigación en municipios de la región de los Altos de Chiapas, en el marco del proyecto "Nuevos municipios: un análisis de coyuntura", realizado en el CIESAS-Sureste, coordinado por Araceli Burguete y Xóchitl Leyva con el patrocinio de la Fundación Ford.

¹Véase el decreto de creación de nuevos municipios en el *Periódico Oficial* del 28 de julio de 1999.

El propósito de esta colaboración es mostrar al lector la experiencia de dos procesos remunicipalizadores en Chiapas, el de Cancuc en 1989 y el de Aldama en 1999; experiencias que nos permiten observar los desafíos que acompañan los procesos de remunicipalización. El acercamiento a estas experiencias puede aportar luz sobre los peligros de la remunicipalización en regiones indígenas, cuando ésta se aplica sin que previamente se haya producido una reforma del Estado que haya modificado la institución municipal y reconozca la diversidad de formas e instituciones de gobierno local en el territorio nacional.

¿Qué lecciones deja la experiencia chiapaneca de remunicipalización?, ¿a qué desafíos se enfrentan los pueblos indígenas para poder realizar su derecho de libre determinación y autonomía, ante la centralidad que la institución del municipio libre adquirió con la reforma constitucional de abril de 2001?, ¿cuáles son los escenarios para la paz en Chiapas, la autonomía, el autogobierno y la remunicipalización, en el gobierno de Vicente Fox? Estas son algunas de las preguntas que guían este capítulo.

Este documento está organizado de la siguiente manera. Se integra de cinco apartados, en el primero de ellos realizo un acercamiento a la coyuntura que abrió el conflicto armado en Chiapas y la irrupción de la propuesta de remunicipalización desde el campo gubernamental. En un segundo apartado reflexiono en torno a los alcances de la institución del municipio libre y su importancia en la realización de los derechos autonómicos que reconoció la reforma constitucional de abril de 2001.² En los apartados tres y cuatro, presento resultados de investigación en dos estudios de caso (Cancuc y Aldama) que ilustran la importancia de la relación remunicipalización-municipio libre y el derecho autonómico al autogobierno. Concluyo con una reflexión sobre las estrategias diseñadas desde el gobierno de Vicente Fox para enfrentar los desafíos zapatistas de los gobiernos autónomos *de facto*.

LA REMUNICIPALIZACIÓN EN LOS AGUERDOS DE SAN ANDRÉS

La postura del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) frente a los programas de remunicipalización gubernamental ha sido de rechazo rei-

²Decreto sin número, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001, que adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., reforma al artículo 2o., deroga al párrafo primero del artículo 4o.; y adiciona un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

terado. Han percibido y denunciado a la acción remunicipalizadora como una estrategia gubernamental para nulificar sus propias formas de organización política, así como una respuesta de bajo perfil al reclamo autonómico. Pese al rechazo zapatista a la remunicipalización por ser ésta parte de la agenda gubernamental, sin embargo, la aplicación de programas remunicipalizadores en la entidad chiapaneca quedó incorporado en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (1996) como un compromiso entre las partes. Al aceptar incorporar este punto de la agenda gubernamental en los Acuerdos de San Andrés, el equipo de negociadores del EZLN omitió realizar un análisis cuidadoso sobre el posible impacto de la misma, en especial las consecuencias que la institución del municipio libre tendría en su relación con la autonomía y no previó que ambas eran contradictorias.³

Desafortunadamente la aceptación de la figura de “remunicipalización” en los acuerdos no se realizó sobre la base de señalamientos contundentes que establecieran la condición que la creación de nuevos municipios en las regiones indígenas debería realizarse previo reconocimiento jurídico de la figura del “municipio autónomo”.⁴ El punto de acuerdo al respecto,

³Lo limitado que resulta la institución del municipio libre para la realización de la autonomía, había sido señalado por Héctor Díaz-Polanco desde 1991. Al respecto decía: “...los municipios (se refiere a la institución del municipio libre) no son estructuras adecuadas en las que los pueblos puedan desarrollar una auténtica vida autónoma, en el sentido examinado en el capítulo VI de esta obra. Las principales razones son las siguientes: a) las facultades legales de que disponen los municipios son muy limitadas... c) su autodeterminación política se encuentra fuertemente restringida a favor de los poderes del estado correspondiente... Lo que se desprende de todo ello es la necesidad de crear un nuevo piso en la organización político-territorial, con el doble objeto de que se puedan constituir entidades regionales (que agrupen a varios municipios, cuando sea el caso) y se acceda a la autonomía. Vale la pena aclarar inmediatamente que, en principio, no se trata de anular los “pisos” preexistentes (comunidad y municipio), sino de crear uno nuevo que permita resolver un sinnúmero de problemas acumulados históricamente. En tal sentido, no se requiere necesariamente modificar la actual organización federal (o alguna otra) ni desaparecer los municipios...” De lo que se trata, dice el autor, es de modificar la institución municipal. En el nuevo arreglo autonómico, el municipio se modificaría; al respecto señala. “Pero entonces, no se trataría ya de los municipios tal y como los conocemos en nuestros países; quedaría pendiente la cuestión de la forma jurídica-política para la eventual asociación o compactación de municipios (o parte de ellos) que conforman virtuales unidades regionales” (Díaz-Polanco, 1991: 224-225).

⁴En los acuerdos quedó escrito lo siguiente: “Como garantía para el ejercicio de los derechos anteriores (los derechos autonómicos), es fundamental el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas basada en su derecho a la libre determinación. Proponemos el reconocimiento del derecho de las comunidades de asociarse libremente en municipios mayoritariamente indígenas, así como el derecho de varios municipios para asociarse a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas...” Otros derechos del mismo signo fueron: crear la figura del “Ayuntamiento indígena” o “Ayuntamiento mayoritariamente indígena” para efectos electorales. También se mandató el reconocimiento de “...las figuras del sistema de cargos, asamblea, consulta popular y cabildo abierto. Los agentes municipales serán electos y removidos por los pueblos y comunidades correspondientes, y no designados por el Presidente Municipal...” (Conai, s/f) Pero en ningún lugar de los acuerdos quedó escrito que se establecerían “municipios autónomos”. Esta omisión, ha sido usado con frecuencia por los diversos gobernadores del estado de Chiapas, para nulificar la exigencia zapatista de reconocimiento a sus “municipios autónomos”, aduciendo que tal figura no quedó incorporada en los Acuerdos de San Andrés.

es ambiguo. En el documento "Compromisos para Chiapas del gobierno del estado y federal y el EZLN, correspondientes al punto 1.3 de las *Reglas de procedimiento* se establece un punto de acuerdo sobre "la remunicipalización" que las partes acordaban promover. El punto de acuerdo dice así:

...la adecuación de la división municipal del estado de Chiapas, a través de una Comisión para la Reforma Municipal, integrada tal como se establece en el Capítulo II de este documento, denominado Acciones y medidas. El Ejecutivo se compromete a respaldar las resoluciones que adopte dicha Comisión, que presentará al Poder Legislativo, derogándose el actual condicionamiento a la aprobación de la mitad de los Ayuntamientos.

En los asuntos de fondo estableció por un lado, el derecho que los pueblos indígenas tienen a que se respeten "...*sus propias y autónomas [formas] de gobierno, en las comunidades y municipios en las que están asentados*", pero al mismo tiempo, páginas abajo, establecía que "*La base de la organización territorial y de la organización política y administrativa del Estado es el Municipio libre.*"⁵

Al firmar los acuerdos, los negociadores zapatistas no percibieron las tensiones que existían entre ambos enunciados y no advirtieron que la coexistencia de los dos pronunciamientos era contradictoria y que una de ellas podría conducir a la nulificación de la otra, al momento de la interpretación de los acuerdos. Y en efecto así sucedió. Como veremos en el apartado siguiente, los legisladores que elaboraron la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena en abril de 2001, decidieron privilegiar la institución municipal por encima del reconocimiento de las propias y autónomas formas de autogobierno indígenas. Con dicha reforma, el derecho al autogobierno indígena, realizado sobre la base de sus propias instituciones de gobierno quedó nulificado ante el imperio de la obligación de someter sus propias formas de gobierno a la institución del municipio libre, de lo que resultó que el "paquete" de derechos autonómicos establecidos en el artículo segundo, quedó encadenado a los límites del municipio libre; de lo que resulta que, hasta que este candado no se elimine, toda remunicipalización realizada en territorios indígenas quedará subordinada al imperio de esa institución municipal.⁶

⁵A menos que se indique lo contrario, en todos los casos al citar, las cursivas son del autor.

⁶Propongo que para que tal "ciudadano" pueda salvarse es necesario reformar el artículo 115 constitucional para crear un régimen multimunicipal.

Por eso, cuando el presidente Ernesto Zedillo y el gobernador Roberto Albores decidieron "aplicar los acuerdos" de manera unilateral, privilegiaron las políticas de remunicipalización por el bajo costo político que ésta implicaba, frente al desafío del reconocimiento de instituciones autonómicas indígenas. Es frecuente que el gobierno del estado, el Congreso local y otros actores políticos argumenten que a través de la oferta remunicipalizadora, se está dando cumplimiento a los acuerdos que firmaron el gobierno y el EZLN (Lescieur, 1998). Por este bajo costo, los programas de remunicipalización han sido una oferta gubernamental reiterada.

Conviene recordar que la propuesta para la remunicipalización de las zonas zapatistas había estado en la mesa de negociación antes de la mesa de los diálogos en Larráinzar. En 1994, el comisionado Manuel Camacho Solís propuso al EZLN la creación de tres nuevos municipios sobre territorio zapatista.⁷ Los rebeldes rechazaron las propuestas del comisionado Camacho y con ello la oferta gubernamental remunicipalizadora. La propuesta sería retomada por los gobernadores interinos Javier López Moreno, Julio César Ruiz Ferro y Roberto Albores Guillén; cada uno durante su periodo de gobierno. Pero sólo Albores pudo elaborar un programa que ofrecía crear 33 nuevos municipios, al contar con el decidido apoyo de Ernesto Zedillo como parte de la decisión federal de abandonar el diálogo y fortalecer la vía unilateral, acompañada de acciones de contrainsurgencia (Perola y Burguete, 2002).

Pese al fuerte cuestionamiento que acompañó al programa de remunicipalización de Albores, el 28 de julio de 1999 siete nuevos municipios nacieron en la entidad chiapaneca, incrementando su número de 111 a 118. El proyecto alborista de remunicipalización no se consolidó plenamente en las zonas rebeldes y sólo dos de los nuevos municipios se establecieron sobre territorio de los municipios autónomos rebeldes zapatistas (Marez) al ser rechazado por el EZLN, sus bases de apoyo y las organizaciones sociales aliadas. Por el rechazo zapatista al programa la creación de los nuevos municipios sufrió de estigma social y ha sido denunciado como un recurso de contrainsurgencia (Burguete y Leyva, s/f).

Pese al rechazo zapatista, el programa remunicipalizador tuvo un fuerte impacto fuera del área de conflicto al abrir un "apetito remuni-

⁷"Propone el comisionado Manuel Camacho, crear nuevos municipios en Ocosingo y Las Margaritas", diario *La Jornada*, 3 de marzo de 1994.

cipalizador" en decenas de localidades en la entidad chiapaneca, que reclamaban constituirse como nuevos municipios. Durante el segundo semestre de 1998 la prensa local recogió una demanda de casi un centenar de comunidades que aspiraban a su municipalización. De esta demanda la Comisión de Remunicipalización, encargada de dar seguimiento al proceso remunicipalizador recepcionó un total de 42 solicitudes, debidamente integradas. Al finalizar los periodos de gobierno de Ernesto Zedillo y Roberto Albores en el año 2000, los reclamos de estas localidades quedaron en el tintero, el programa de remunicipalización fue cancelado al mismo tiempo que se entraba en una fase de parálisis en los esfuerzos para la negociación del conflicto armado. Los primeros tres años del gobierno del presidente Vicente Fox se han caracterizado por el abandono de la mesa de negociación. Desde el año 2001 se adolece de una política de Estado para enfrentar los reclamos de reorganización territorial y de reconocimiento del autogobierno indígena en Chiapas; sobre todo en una coyuntura en la que el EZLN vuelve a desafiar al gobierno federal al crear en agosto de 2003 cinco Juntas de Buen Gobierno, como un nuevo nivel de gobierno de las autonomías *de facto*. Volveré sobre este asunto al final de esta colaboración.

REMUNICIPALIZACIÓN Y MUNICIPIO LIBRE: CANDADOS A LA AUTONOMÍA INDÍGENA

¿Permite la institución del municipio libre la realización de los derechos autonómicos, reconocidos en el artículo 2o. constitucional?, ¿es la remunicipalización un camino para realizar la autonomía de los pueblos indígenas? Explorar algunos acercamientos a estas preguntas es el propósito de este apartado.

Se recordará que el núcleo duro del reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas se concentra principalmente en el apartado "A" del artículo 2o. reformado, allí se establece de entrada que "A. *Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia a la autonomía para:...*" A partir de aquí se enumeran ocho fracciones que contienen igual número de derechos. Las primeras siete establecen los siguientes derechos: I. decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; II. aplicar sus pro-

pios sistemas normativos en la regulación de sus conflictos internos; III. elegir de conformidad con sus normas y procedimientos tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno; IV. preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y demás elementos que constituyan su cultura e identidad; V. conservar y mejorar su hábitat; VI. acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades; y VII. elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Pero, al concluir la enumeración de las siete fracciones que enuncian los derechos, de inmediato en el siguiente párrafo se acota que tales derechos serán reconocidos y legislados en las entidades federativas y que éstos sólo podrán realizarse en el ámbito municipal. La letra, al respecto, dice lo siguiente: *“Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.”*⁸

Por la limitación de este espacio, no pretendo profundizar en una evaluación general de la reforma; tarea que realizarán otros colegas en este libro colectivo; pero si lo haré de manera parcial al detenerme a analizar los desafíos a que se enfrenta el ejercicio del derecho de libre determinación y autonomía en el ámbito municipal. Tampoco me detendré a analizar cada una de las fracciones, sino abordaré únicamente la primera fracción que establece que los pueblos indígenas de México, en el ejercicio de su derecho de libre determinación y autonomía, tienen el derecho a *“I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.”*

Para situar el tema que aquí me ocupa de identificar los alcances de la institución municipal en su relación con el ejercicio de los derechos autonómicos, me acercaré a buscar una breve respuesta a la pregunta: ¿Permite la institución del municipio libre en México, que los pueblos indígenas puedan decidir, en el ejercicio de sus derechos autonómicos, sus formas internas de convivencia y organización social y política? Para dar respuesta a esta pregunta veamos cuáles son los alcances que los propios legisladores marcaron a los derechos autonómicos recono-

⁸A menos que lo indique en contrario, las cursivas son de la autora.

cidos, en la reforma de abril de 2001. Estos alcances pueden verse claramente delimitados en el dictamen que antecedió al decreto. En un fragmento del mismo se lee:

....Las variedades sociales [de los pueblos indígenas] son complejas y varían según la cultura y la región.

Por ello son las Constituciones y las leyes de los Estados las que, en forma natural, deben hacer el reconocimiento de unos y otros de acuerdo con sus circunstancias particulares.

Tal reconocimiento sólo puede darse dentro del orden establecido por la Constitución, con respeto a las formas políticas vigentes, en especial el Municipio libre.

El Municipio libre es una institución flexible cuya organización permite una amplia gama de variantes. La expresión política natural de las comunidades se da en los municipios. Los Ayuntamientos están al alcance de las poblaciones indígenas para ser integrados con su representación. En ellos pueden aquéllas actuar de acuerdo con sus usos y costumbres que adquieren pleno reconocimiento constitucional y legal...

La obligación básica es sujetarse y atenerse al marco constitucional...

Ahora, recordemos qué es lo que dice dicho marco constitucional:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Hasta aquí el texto constitucional. De su lectura cuatro asuntos llaman de inmediato la atención: 1. que la única forma de organización social, política y cultural, que la reforma constitucional de abril

de 2001 permite a los pueblos indígenas, es la del municipio libre; 2. que la única forma para que el autogobierno local pueda realizarse es la del ayuntamiento municipal; 3. que las únicas autoridades indígenas que la Constitución reconoce son: presidente municipal, regidores y síndicos; y, 4. que la única forma de elección de autoridades locales, es mediante el mecanismo de las contiendas partidarias, con voto libre y secreto.

De esta forma, al intentar respuestas a las preguntas formuladas, respecto a ¿qué tanto la institución del municipio libre en México, permitirá que los pueblos indígenas puedan efectivamente realizar su derecho a decidir (que finalmente, es este el principal derecho autonómico) sobre sus formas de gobierno, organización social y representación entre otros, que el artículo 2o. constitucional les reconoce? La respuesta es que la institución del municipio libre, en su diseño actual, impide la realización de los derechos autonómicos indígenas. Al obstaculizarlo, todo quedó igual que antes: las prácticas de organización social, gobierno y justicia indígena que los pueblos indígenas practican, quedaron de nueva cuenta “fuera de la Constitución” porque ésta, realmente no se modificó.

Esta afirmación alcanza prácticamente a todos los derechos “autonómicos” reconocidos, ya que todos ellos tienen el candado del artículo 115 constitucional. Por ejemplo, lo mismo puede decirse respecto a las formas de elección de las autoridades indígenas, presuntamente reconocidas en el artículo 2o., en la fracción III, que garantiza el derecho autonómico de los pueblos indios a “elegir de conformidad con sus normas y procedimientos tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno”. Desafortunadamente, este derecho es imposible de realizar mientras no se modifique el mandato constitucional que establece que en México existe una sola forma de elección de autoridades municipales, que es la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Por tal razón, todas las formas de elección indígena, que no se realicen mediante ese mandato, son en realidad ilegales, ya que contradicen al artículo 115, al Cofipe y reglamentos electorales.

Así las cosas, puede observarse que cuando los indígenas intenten realizar, sobre la base de sus propias prácticas socioculturales alguno de sus presuntos “derechos autonómicos” reconocidos en el artículo 2o. constitucional, estarán actuando fuera de la Constitución en virtud de que ésta no sufrió, simultáneamente otras reformas, para abrirse a la

diversidad. Por tal razón, pese a la reforma del artículo 2o., la letra y el espíritu de la relación entre los pueblos indígenas y el Estado mexicano, continúa siendo integracionista y sus políticas neoindigenistas.

Esta situación es grave ya que el propósito de la reforma era traducir los Acuerdos de San Andrés a normas constitucionales y sobre esa base, establecer un nuevo acuerdo, que reconociera y diera cabida a la diversidad de formas de organización y de gobierno indígena, entre otras cosas. Resultado que lamentablemente, no se logró con la reforma de abril de 2001. Así pues, todo indica que en realidad la reforma fue una simulación. El propósito del legislador no fue reconocer el derecho de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, sino cercenarlos de manera "legal", al poner los candados del artículo 115 constitucional para impedir su realización.

Como quedó demostrado líneas arriba el devenir de la reforma del artículo 2o., hubiera sido menos paralizante si, por lo menos, junto con dicha reforma se hubieran realizado de manera paralela otras reformas que hubieran modificado a la institución municipal (artículo 115 constitucional) y el código electoral (Cofipe) Al realizar reformas en estas materias, pudieron haberse abierto espacios a través de los cuales, explorar la aplicación de la reforma en materia indígena. Como no fue así, los derechos autonómicos que el artículo 2o. reconoció, nacieron muertos.

PROCESOS DE REMUNICIPALIZACIÓN EN CHIAPAS

Pese a los candados que la institución del municipio libre pone al ejercicio de los derechos autonómicos indígenas, no puede negarse que la remunicipalización constituye hoy día, una de las principales reivindicaciones de numerosas localidades en la entidad chiapaneca, por lo que no es correcto asumir una postura de rechazo *a priori* a la misma. La posibilidad de ascender al rango de municipio a una localidad, es un logro nada despreciable para muchas de ellas, sobre todo en una coyuntura de fortalecimiento de la institución municipal como consecuencia de las políticas de descentralización, que las ha dotado de nuevas competencias y atribuciones para la implementación de obra pública y políticas de desarrollo agropecuario, entre otras.

De la misma manera, la remunicipalización abre espacios de representación y autogobierno que son importantes para los ciudadanos que viven en las localidades, regularmente en condiciones de pobreza y ex-

clusión. Por lo que, en esta colaboración no pretendo satanizar los procesos de remunicipalización y mucho menos, contribuir a obstaculizar la posibilidad de acercar procesos que fortalezcan la capacidad de decidir de los actores locales. Lo que pretendo en este capítulo es, sobre la base de dos experiencias de remunicipalización de Chiapas (Cancuc y Aldama) llamar la atención sobre los peligros de las políticas de remunicipalización, cuando éstas se aplican sin que previamente se produzca una reforma que modifique el régimen del municipio libre. Así, el problema no es el de la acción de la remunicipalización en sí misma, la que sin duda puede ser un mecanismo importante para reconocer el autogobierno indígena; sino en que ésta, al realizarse, lo hace con vocación integracionista desconociendo los sistemas de gobierno, elección y organización indígenas, previamente existente. La remunicipalización sin previa reforma municipal puede minar la vigencia de los derechos autonómicos indígenas, como veremos en los dos estudios de caso que aquí me ocupan.

No obstante estos peligros, cada pueblo, organización y localidad, tiene la prerrogativa a decidir si opta o no, por la remunicipalización. Lo que sería deseable, es que tal decisión fuera previamente informada.

La remunicipalización en Chiapas: una breve nota histórica

Antes de entrar a los estudios de caso, es importante señalar que en Chiapas el reclamo de remunicipalización de por lo menos una docena de localidades, tiene detrás de sí una larga lucha de casi un siglo; se trata de localidades que han pugnado por lograr la restitución de sus poderes municipales de las que habían sido despojados. En 1921, Chiapas estrenó una nueva Constitución, en esa ocasión más de la mitad de los municipios vieron desaparecidos sus poderes municipales y durante casi un siglo reclamaron la recuperación de dicha categoría.

En 1921 se instaló en Chiapas la XXVIII Legislatura local que dio a la entidad chiapaneca una nueva Constitución adecuándola a la emitida en Querétaro en 1917. El nuevo orden constitucional instauró la figura del municipio libre en Chiapas. Las 116 municipalidades que existían en la entidad en el siglo XIX, con sus viejos ayuntamientos decimonónicos integrados por alcaldes y regidores, fueron desaparecidas. Sin embargo, no todos los pueblos que durante el siglo XIX tenían el rango de municipalidad obtuvieron la jerarquía de municipio libre. La nueva Constitución redujo el número de municipios a

59 y suprimió a 57 de ellos. Las localidades que ya no obtuvieron el rango de municipio fueron, en su mayoría, pueblos de indios de las regiones de los Altos, Norte y Selva.⁹ Como consecuencia de esta omisión, las localidades que perdieron sus poderes municipales, quedaron subordinadas a otras cabeceras –generalmente ladinas– con el rango de delegación, primero y agencia municipal después (Pérez Mota, 1994).

Antes que concluyera la década de los cincuenta, más de la mitad de los pueblos de indios que habían perdido su rango de municipio volvieron a recuperarlo, pero otros no lo lograron; de lo que ha resultado que durante todo el siglo XX más de una docena de pueblos de indios han permanecido subordinados a otras cabeceras. Estos pueblos son Aguacatenango; San Felipe Ecatepec; Santa Marta; San Martín Abasolo; Bachajón; Sibacá; Tenango, Guaquitepec; Petalcingo, Plátanos, Moyos, Cancuc, Magdalena y Santiago (INEGI, 1997). Todos ellos estuvieron durante todo el siglo XX reclamando su remunicipalización, sin que obtuvieran respuesta gubernamental alguna. Sólo Cancuc, Santiago y Magdalena (este último, hoy nuevo municipio de Aldama) recuperaron sus poderes municipales entre 1989 y 1999; procesos de remunicipalización de los que he de ocuparme en esta colaboración. El resto de las localidades a los que sus poderes municipales no les fueron restituidos permanecen en espera.

En una situación de cansancio ante la indiferencia gubernamental, algunas de esas localidades se declararon por la vía *de facto* como municipios autónomos zapatistas; sin embargo, la mayoría de ellas no aceptaron la remunicipalización cuando Roberto Albores se los ofreció en 1998.

Es importante destacar que una característica que comparten las 12 localidades que no obtuvieron el rango de municipio libre, fue la prolongación de sus viejas instituciones de gobierno que tenían cuando tuvieron el rango de municipalidad, durante el siglo XIX. Al no estrenar el nuevo sistema de autoridades del municipio libre que instauró la Constitución de 1921, se mantuvo vigente la institución del ayuntamiento decimonónico, el cabildo (*Kavilto* en tzotzil y tzel-

⁹Uso aquí la noción de “pueblos de indios” con un doble propósito. Primero para enfatizar en el carácter histórico de constitución de estos pueblos-municipios, la mayoría de los cuales tienen su origen en el periodo colonial (Lomeyer, 1998). La segunda intención es para marcar la diferencia con el concepto jurídico de “Pueblos indios”, en los términos que lo establece el derecho internacional y nacional (Díaz-Polanco y Sánchez, 2002).

tal) integrado por gobernador, alcalde y regidores.¹⁰ Este cuerpo de autoridades continuó funcionando sin reconocimiento legal. A estos cargos la antropología les llamó “gobiernos indígenas tradicionales” (Prockosh, 1973) o “sistema de cargos” (Korsbaek, 1996). En los casos de pueblos de indios que obtuvieron la categoría de municipio, los cargos del viejo ayuntamiento decimonónico se fusionaron con los cargos del ayuntamiento del municipio libre, dando origen a otra variante del llamado sistema de cargos en la región de los Altos (Lomelí, 2002).

Por esta razón histórica, todos los pueblos de indios en la región de los Altos que han sufrido procesos de remunicipalización en la última década, mantenían vigente un cuerpo de autoridades al que nombran *Kavilto*. Cancuc y Magdalena (hoy nuevo municipio de Aldama), que son los estudios de caso que aquí me ocupan, integraban su cuerpo de autoridad con los cargos que traían consigo desde el cabildo decimonónico; estos cargos permanecieron durante casi todo el siglo XX, hasta que el nuevo ayuntamiento del municipio libre que trajo la remunicipalización, los eliminó.

La remunicipalización de Cancuc, 1989

La localidad de Cancuc perdió su rango de municipio en 1921 y quedó subordinada como agencia municipal a Ocosingo. La lucha por obtener su remunicipalización fue muy prolongada, con una duración de medio siglo. En su búsqueda por la restitución de sus poderes municipales Cancuc comenzó una nueva etapa en la década de los setenta. El proceso inició con la consecución de un trámite aparentemente inofensivo. En el año de 1979 diversos actores locales –principalmente promotores bilingües– iniciaron gestiones ante las dependencias de gobierno para acercar la instalación de algunas oficinas gubernamentales en la cabecera de la agencia municipal de Cancuc. Comenzó con un tema sensible para la población: lograr la instalación de una oficialía del registro civil, que les evitara tener que viajar a Ocosingo para obtener las actas de nacimiento. Para los cancuqueros (gentilicio de los nativos de San Juan Cancuc) era comprensible que fueran los profesores bilingües los

¹⁰En realidad la figura de alcaldes y regidores en los gobiernos indígenas, es mucho vieja y remite al periodo colonial. Lomeyer (1998) refiere que en Chiapas se introdujo en el último tercio del siglo XVI. La nueva institución española era un cabildo, integrado por dos alcaldes y cuatro regidores; lo que explica del arraigo que el *Kavilto* tiene en los gobiernos locales indígenas, y que ha sido prolongado a través de los llamados “sistemas de cargo”.

más interesados en que esto se lograra, toda vez que dicho documento era imprescindible para el registro de los niños en la escuela. Los padres de familia y las autoridades de Cancuc apoyaron de manera consistente a los profesores que de tiempo completo se dedicaron a perseguir ese propósito.¹¹

Después de dos años de trámites, los gestores lograron que una oficina del registro civil se instalara en Cancuc. Entusiasmados por el logro, una asamblea de representantes de las 30 localidades presidida por todos los órganos de autoridad de Cancuc, acordó nombrar a los gestores que realizarían los trámites para lograr la restitución de los poderes municipales a Cancuc. Durante más de cinco años los gestores tocaron puertas, la negativa era reiterada. Primero se dirigieron a la cabecera de Ocosingo, rápidamente comprendieron que la decisión no estaba en ese lugar. En muchas ocasiones fueron a Tuxtla, al Congreso local y a las oficinas del gobierno del estado y en seis ocasiones fueron a México. Así transcurrieron más de siete años.

Una coyuntura política que los gestores jugaron de manera pragmática, colocó la oportunidad. Durante 1988 la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas sumaba simpatías, el cardenismo se expandía con fuerza en las regiones indígenas a través de las organizaciones campesinas e indígenas. Preocupados por esa expansión en Chiapas, los operadores políticos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) buscaban votos seguros para su partido. Hasta Cancuc se presentó Arely Madrid Tovilla, una experta operadora política y líder en el estado de la Central Nacional Campesina (CNC) En la búsqueda de sufragios negoció los votos con los gestores de la remunicipalización, ella sería diputada y se comprometía a lograr la restitución de los poderes municipales en Cancuc.

¹¹ El testimonio de uno de los gestores ilustra los motivos "...era muy penoso para la gente ir a buscar el acta de nacimiento hasta Ocosingo, había que viajar dos o tres días caminando con el bebé, a veces se enfermaban y algunos hasta murieron... Llevaban sus testigos, era mucho gasto. Luego en la oficialía del registro en Ocosingo, tenían muchos problemas; los empleados de la oficialía eran muy agresivos, los maltrataban, les cambiaban los apellidos, les escribían los nombres que querían y muchas veces, después del viaje, los padres se regresaban con las manos vacías. Eran miles los niños que no tenían un acta de nacimiento y por ese motivo tampoco podían terminar la primaria. Por eso fue que las 30 comunidades se vieron en la necesidad de tomar el acuerdo de nombrar alguna persona que gestionara por ello para que a Cancuc se llevara una oficialía del registro civil, fue un acuerdo de todas las 30 comunidades... La comisión la integramos dos personas, cada semana íbamos a Tuxtla, tocamos todas las puertas. Ayudó mucho que entró el gobernador Juan Sabines, ese señor comprendía a los campesinos pobres y él fue el que lo autorizó. La gente se puso muy contenta y entonces dijimos, vamos por el municipio" (anónimo, marzo de 2002).

El 19 de agosto de 1989 después de nueve años de gestoría, Cancuc volvió a nacer como municipio.¹² Tal acontecimiento se oficializó con la presencia del recientemente Carlos Salinas, Presidente de la República, acompañado por el también nuevo gobernador del estado Patrocinio González Garrido y, la diputada federal Arely Madrid Tovilla.¹³ En el discurso oficial el presidente Salinas aludió al "...reconocimiento de los pueblos indígenas y al cumplimiento de una deuda histórica..."; mientras que el gobernador se refirió al cumplimiento de "...una promesa de campaña" (Lomelí, 1999).

La remunicipalización de Cancuc alentó la esperanza de las otras localidades que volvieron a acelerar los trámites para su consecución. Pero fue inútil, tuvieron que esperar la apertura de una nueva coyuntura que volvería a abrirse 10 años después, con la apertura del programa de remunicipalización de Roberto Albores.

De *Kavillo* decimonónico a ayuntamiento municipal

Hasta 1989 Cancuc estaba gobernado por un sistema de gobierno que lo integraban siete cuerpos de autoridad que funcionaban de manera colegiada y que coexistían y actuaban en esferas diferentes. Este conjunto de autoridades hacía posible la *gobernancia* local. De acuerdo con las remembranzas que al respecto hacen los cancuqueros, estos cuerpos de autoridad eran: 1. la agencia municipal. Estaba ligada al presidente municipal de Ocosingo, en cuya cabeza se encontraba el secretario municipal ladino, que a su vez era la autoridad reconocida por las 50 familias de ladinos que vivían en la cabecera de la agencia municipal de San Juan Cancuc; 2. el "ayuntamiento regional". Estaba integrado por un presidente regional y síndico regional. Las personas que ocupaban

¹²Decreto núm. 89. Artículos primero y segundo. Publicado el 30 de agosto de 1989. Tuxtla Gutiérrez Chiapas. Primero: Se eleva a la categoría de municipio, la agencia municipal de "San Juan Cancuc" que a la fecha se encuentra dentro del territorio del municipio de Ocosingo, Chiapas. Segundo: El nombre con el que se reconoce a este nuevo municipio será el de "San Juan Cancuc", cuya cabecera será el pueblo del mismo nombre y tendrá por jurisdicción la que hasta hoy le ha correspondido como agencia municipal cuyo polígono ha quedado escrito en el décimo segundo considerando.

¹³En las entrevistas con los actores de la remunicipalización en Cancuc, señalan expresamente a la diputada Arely Madrid como su principal gestora. Junto con ella, se menciona a uno de sus operadores, Ramiro Micelli. Es interesante observar la presencia de Arely Madrid como secretaria de Gobierno durante el gobierno de Roberto Albores Guillén desde donde se operó el programa de remunicipalización. Ella y otra vez, Ramiro Micelli, que para entonces ya era diputado local por el PRI, aparecen como los actores más importantes en la fase del programa de remunicipalización del gobernador Albores. Para el año 2003, que se escribe esta colaboración, Arely Madrid es senadora por Chiapas y preside la Cocopa.

estos cargos gozaban de reconocimiento por sus capacidades de gestión y eran asesorados por un grupo de escribanos bilingües. Era considerado como el “gobierno indígena hacia fuera”. Fue una institución creada por el gobierno del estado¹⁴ y los reconocía como “autoridades indígenas administrativas”. Se relacionaban de manera subordinada con el secretario municipal ladino y se encargaba de la gestión de las demandas y problemas de los habitantes indígenas de Cancuc ante las dependencias gubernamentales, principalmente el Instituto Nacional Indigenista (INI) y las dependencias del gobierno del estado. 3. el *Kavilto*. Era el viejo cabildo decimonónico resignificado. Lo integraban los *kaviltos* (miembros del *Kavilto*)¹⁵ que eran los cargos ubicados en la más alta jerarquía del sistema de gobierno de los cancuqueros. La integración del *Kavilto* representaba territorialmente a los dos barrios en que se dividía Cancuc. Era el gobierno indígena “hacia adentro”. De sus funciones más importantes destacan la impartición de justicia y la organización de las fiestas y el trabajo colectivo. Dentro de la estructura del *Kavilto* había dos *alkal* (alcaldes: alcalde-juez y un *kornal*, gobernador en tzeltal) que se encargaban de las funciones de impartición de justicia; además había dos *rejrol*, o regidores, que se encargaban de la recolección del tributo, organizar la fiesta y el trabajo comunitario; 4. los *fiesteros*. Era un cuerpo de cargueiros responsables de la celebración de las fiestas patronales y del carnaval; 5. *agentes rurales y patronatos*. Conjunto de autoridades comunitarias que actuaban coordinados con un grupo de subagentes municipales, que funcionaban en la escala de los parajes o localidades; 6. el consejo de principales. Se integraba por la suma de todos aquellos que ya eran “pasados”, esto es que ya habían agotado la cadena de los cargos de los distintos subsistemas; y 7. asamblea municipal/comunitaria. Era el principal órgano de decisión y se encargaba de dar legitimidad y juridicidad a los acuerdos y actos de gobierno de los distintos cuerpos.

Todos estos subsistemas de autoridad integraban el sistema de gobierno de los cancuqueros y funcionaban como un engranaje en el que cada uno de ellos hacía funcionar una *esfera de gobernancia*, que en su conjunto articulaban la vida política de Cancuc. En el sistema de gobierno de los cancuqueros participaban –al menos idealmente– todos sus

¹⁴La figura del “ayuntamiento regional” en Cancuc y otras localidades como Abasolo, Magdalena y Santiago, fue una figura creada por el gobernador Manuel Velasco Suárez y se integraba por un “presidente regional” y un “síndico regional”.

¹⁵Para distinguir a la institución del *Kavilto*, con el cargo de los *kaviltos* (que son los que integran el *Kavilto*), el primero lo escribiré con “K” mayúscula y el cargo de *kavilto* con minúscula.

habitantes varones, a lo largo de su vida. Excepto los cargos ocupados por los ladinos (el agente municipal “de la cabecera”) al resto de los cargos podían acceder todos aquellos cancuqueros que estuvieran dispuestos a escalar la cadena de los cargos que los conduciría, al final de su vida, al prestigiado lugar que ocupaban los “pasados principales”. Hombres sabios que conocían el lenguaje de los dioses, el de su santo patrón San Juan, sus padres-madres, el sol y la luna, con quienes se comunicaban a través de largos diálogos, que pocos lograban conocer en su profundidad.

La participación en esta cadena de cargos era de tal importancia que los cancuqueros recuerdan que en la década de los setenta, la cabecera de la agencia municipal vivía una gran algarabía cuando los sábados y domingos se concentraban casi dos centenares de *principales*, para intercambiar interpretaciones de sueños premonitorios que buscaban proteger la vida, salud, alimentación y seguridad de los habitantes del territorio del santo patrón San Juan.

En la organización interna, el *Kavilto* era el cuerpo de autoridad que se encontraba en la cúspide de la jerarquía. Hasta la década de los ochenta el *Kavilto* continuaba siendo en Cancuc el órgano que le daba centralidad a la acción de gobernar y a su alrededor se articulaban las otras esferas de la gobernancia local. Desde ese órgano se dio un importante apoyo a los gestores para que buscaran la restitución de los poderes municipales. Pero en 1989 cuando Cancuc vuelve a nacer como nuevo municipio se produce un acomodamiento no previsto. El nuevo municipio trae un nuevo cuerpo de autoridad, era el ayuntamiento municipal que, teóricamente, debería acomodarse al orden previamente existente. Al menos, así había sucedido antes. En la década de los veinte, hasta los cuarenta cuando se crean los municipios de la región Altos, las instituciones del municipio libre quedaron subordinados al cuerpo de las *autoridades tradicionales*. Este tipo de acomodamiento dio nacimiento al *ayuntamiento indígena* que se caracteriza por intercalar cargos de ambos ayuntamientos: el ayuntamiento tradicional (los cargos decimonónicos) y el constitucional. Este tipo de *ayuntamiento indígena* existe hoy día en los municipios de Chenalhó, Chamula, Mitontic, Chalchihuitán y Tenejapa. Estos ayuntamientos funcionan sin que la ley los reconozca; son los llamados sistemas de cargos.

Los *ayuntamientos indígenas* se construyeron en las primeras décadas del siglo xx, cuando el *Kavilto* decimonónico tenía fuerza para dar la pelea al ayuntamiento del municipio libre y ganar hegemonía en la

disputa por el acomodamiento de la jerarquía de cargos del gobierno local. En esa relación los llamados "cargos tradicionales" estuvieron siempre a la cabeza; pero para 1989 cuando Cancuc logra su remunicipalización, el *Kavilto* de los cancuqueros era débil, mientras que la institución del municipio libre estaba fortalecida. Al final del siglo xx cuando se crean los nuevos municipios, los cargos del *Kavilto* ya no quedaron incorporados dentro del ayuntamiento. En agosto de 1989 la autoridad municipal que nació en Cancuc quedó integrada por un presidente, un síndico municipal y regidores, tal y como lo marca el artículo 115 constitucional y la Ley Orgánica Municipal.

Al momento de decidir la integración del cuerpo de la autoridad naciente en Cancuc, ninguno de los viejos cargos del sistema de gobierno de los cancuqueros fueron recuperados, pese a que se suponía que ya existía un "ayuntamiento regional" integrado precisamente por un presidente [regional], un síndico [regional], mientras que la figura de los regidores [los *rejroles*] formaba parte del *Kavilto*. Al nacer como nuevo municipio, se eliminó la organización política existente, que gozaba de una legitimidad importante entre los habitantes del municipio, aunque ciertamente debilitada. Todos los cargos nacientes fueron ocupados por los profesores bilingües que habían sido los gestores de la remunicipalización; desde 1989 hasta el año 2002. Un reducido grupo de profesores bilingües ha gobernado Cancuc excluyendo a la mayoría de la población, que ha quedado al margen de la posibilidad de participar en el gobierno local.

El *Kavilto* decimonónico en Cancuc aceleró su proceso de deterioro. Antes de 1989 había permanecido vivo durante casi un siglo, pero notablemente deteriorado. Cuando en Cancuc surge el nuevo municipio el *Kavilto* no tuvo en sus manos recursos jurídicos a los que pudiera recurrir para defenderse y reclamar su permanencia. Por el contrario, los profesores bilingües tenían varias cosas a su favor. En primer lugar, los juegos del poder. Habían aportado votos al partido ganador y aquéllos habían asumido compromisos políticos con esos actores, de forma tal que orientaron las decisiones para que los cargos del nuevo consejo municipal les favoreciera. Además, por las tareas que actualmente asume la institución municipal, al haberse constituido en los principales agentes del desarrollo local como resultado de las políticas de descentralización, favorecía el perfil de liderazgos indígenas entrenados con habilidades administrativas que, según perciben los votantes, las autoridades tradicionales no cumplen. Adicionalmente, los profe-

sores bilingües usaron argumentos jurídicos para declarar ilegal cualquier otra forma de integración del ayuntamiento, que no fuera el que el régimen del municipio libre establece.

Adicionalmente, al arribar la nueva institución municipal los viejos equilibrios que existían entre los diversos cuerpos de autoridad se modificaron radicalmente. Poco a poco, el *Kavilto* perdió centralidad, además que vio reducir sus competencias. Progresivamente el sistema de gobierno de Cancuc que funcionaba como un engranaje de esferas de gobernabilidad, fue desmembrada. Las funciones de la autoridad se fueron compartimentalizando, perdiendo su carácter holístico. Los miembros del ayuntamiento regional, como los del *Kavilto*, dejaron de impartir justicia; tarea que asumiría el juez municipal. De la misma manera, la responsabilidad de cuidar el territorio (o *Lum*) de los cancuqueros dejó de ser una competencia del *Kavilto* y las cabezas de los linajes; de esta tarea ya se encarga el Comisariado de Bienes Comunales, junto con los operadores de la Procuraduría Agraria, quienes se ocupan en dictaminar sobre conflictos de linderos. Sólo eventualmente recurren a la memoria de los *kaviltos* para encontrar la raíz de conflictos graves; muchos de los cuales se enraízan en la vieja organización de los linajes que continúa ordenando territorialmente al municipio de Cancuc.

De la misma manera, la transmisión de diversos valores culturales ya no la realizan los viejos en la sede de la Iglesia, sino ahora es la función de jóvenes profesionales cancuqueros; los valores que daban gobernabilidad que transmitían *los pasados* dejaron de ser principios de gobierno, para convertirse en “rasgos culturales indígenas” que se imparten en la casa de la cultura del municipio. De esta forma, poco a poco los miembros del *Kavilto* han visto reducir el campo de sus competencias; espacios desde donde, en el pasado inmediato, realizaban su acción de gobierno, de una manera colegiada, haciendo funcionar un sistema político organizado por distintas esferas que, en su conjunto, articuladas, permitían la gobernancia de los cancuqueros.

Otros cambios contribuyeron al progresivo desplazamiento del ayuntamiento decimonónico de Cancuc. Al perder centralidad como gobierno, el *Kavilto* dejó de tener un lugar de referencia física. Primero fueron desalojados de la Iglesia por los catequistas de la diócesis. La iglesia del santo patrono San Juan fue durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, la casa en donde se concentraban los principales, se tomaban las principales decisiones y se realizaba el cambio de bastones de mando. Por motivo de ese desalojo, el cuerpo de autoridades se trasla-

dó entonces a sesionar a la agencia municipal, y lo llamaron *sna Kavilto* o casa del *Kavilto*. Después, con el arribo de la institución municipal el edificio de la agencia municipal se derrumbó y en su lugar se construyó el edificio de la presidencia municipal.

El nuevo edificio no preveía un espacio para que los principales sesionaran. Después de la remunicipalización durante varios años, los miembros del *Kavilto* se reunieron a la intemperie, sin un lugar fijo en la esquina del mercado. Esta situación era tan dramática que después de 1994 el INI tuvo que intervenir para construir un edificio al que llamaron "la casa de los principales" (*sna mamtik*, literalmente la casa de los *kaviltos*)¹⁶ que sirviera de refugio y éstos tuvieran algún lugar de concentración.

Aunque los ancianos tuvieron desde entonces un lugar en donde reunirse, sin embargo, dicha casa ya no tenía la referencia de ser la casa de gobierno, la casa de las autoridades. Hoy día se le percibe como la casa de "los viejitos" o "los principales", entendido más desde una perspectiva de carácter cultural, que de autoridad. En la actualidad, para la mayoría de los cancuqueros sólo existe una casa de gobierno: el palacio municipal.

La remunicipalización de Cancuc, el balance

A 10 años de la remunicipalización en Cancuc, el balance que hacen sus propios habitantes no tiene una sola lectura. Algunos actores consideran positivo el cambio porque con ello llegaron las escuelas, la casa de la cultura, los hospitales y mejores medios de comunicación. Otros lo consideran un grave error y un gran desastre porque, evalúan, desde entonces los conflictos se han acentuado en el municipio, mientras que otros asocian la remunicipalización con el acceso a fondos públicos para infraestructura y desarrollo.

A 10 años de la remunicipalización los habitantes se interrogan sobre el futuro de las autoridades del *Kavilto*. Los miembros de las iglesias evangélicas y los catequistas, opinan que esos cargos deben desaparecer definitivamente mientras que otros actores, como los jóvenes activistas de derechos indígenas, consideran que tales autoridades deberían de ser reconocidos e incorporados al gobierno local, legalmente reconocidos e integrar un único ayuntamiento.

¹⁶En el tzeltal de Cancuc, se llama *mamtiketikes* a los principales o cabildos que son "los que cargan la tierra" (*Yax kuchik ta lum*).

Por su parte, diversos actores que actúan en el terreno de lo político y lo electoral tampoco simpatizan con la idea de subordinar su decisión a la voluntad de los *kaviltos*. Los partidos políticos de oposición recuerdan la herencia de intolerancia y lealtad priísta que durante muchos años esas autoridades guardaron, oponiéndose a la irrupción de organizaciones sociales y de otras formas de organización política. En 1994 los opositores políticos locales tuvieron que declararse autónomos al instalar por la vía *de facto* la "Región Pluriétnica de Cancuc" y el "parlamento comunitario" que instauró por la acción de los hechos un "ayuntamiento autónomo" y un "consejo de ancianos" paralelo, desconociendo la jurisdicción de ambos cuerpos de autoridad. Después de 1997 estos actores políticos han participado en las contiendas electorales bajo las siglas del Partido de la Revolución Democrática (PRD), logrando incorporar el pluralismo político dentro de la institución municipal; pluralismo que no habían logrado antes, bajo el gobierno del *Kavilto*. El "regreso de los viejitos", como ellos le llaman a la posibilidad que los miembros del *Kavilto* retornen al gobierno, produce polémica y no hay un consenso claro respecto a las formas de su incorporación y al papel que cumplirían.

Aunque el tema de la posibilidad de la fusión de los dos cuerpos de autoridad que existen en Cancuc es un asunto que irrumpe en las conversaciones informales, no existen por lo pronto, espacios locales que pongan este punto sobre la mesa y permitan la reflexión entre los cancuqueros en torno a este asunto que a ellos, por supuesto, les corresponderá determinar. Mientras esa ausencia permanece, el *Kavilto* de los cancuqueros se deteriora progresivamente.

Desde mi perspectiva, la experiencia de la remunicipalización de Cancuc muestra claramente los riesgos que aquejan a cualquier colectividad indígena en estos días, por motivo de la ausencia de una discusión interna informada, que permita discernir sobre el alcance del arribo de nuevas instituciones en sus territorios y sobre el perfil de los operadores de los mismos, ya sean indígenas o no. Es claro que el terreno para este debate se encuentra en el escenario de los propios municipios y localidades, porque allí es en donde se encarnan las instituciones municipales y existen los actores locales que deben de tomar las decisiones.

También es obvio que el alcance de tales decisiones se encuentra restringida por las barreras legales que el sistema jurídico y político nacional impone en cuanto que éste no reconoce más que el régimen del municipio libre y al modelo de ayuntamiento que él emana, como único

órgano de gobierno indígena legalmente reconocido; lo que ofrece un escaso margen de maniobra a los otros órganos de autoridad que regularmente existen en los municipios alteños, pero que son ignorados.

Modificar esta situación requiere de la voluntad de los cancuqueros, pero también de la concurrencia de coyunturas nacionales que hagan posible reformas legales e institucionales que permitan abrir caminos hacia otro diseño de institución municipal, que dé cabida a la diversidad y abra un margen legal para que los diversos órganos de gobernabilidad de los cancuqueros encuentren su reconocimiento y logren, a través de acuerdos internos, puntos de equilibrio.

*Aldama: un nuevo municipio, 1999*¹⁷

Antes de su remunicipalización en julio de 1999 Aldama tenía la categoría de agencia municipal que dependía del municipio de San Pedro Chenalho'; pero antes de ello había sido una República de Indios durante el siglo XVI, luego una municipalidad durante el siglo XIX, cuyo nombre era el de "Santa María Magdalena", que es el mismo nombre de la santa patrona del pueblo.¹⁸ Por tal motivo el gentilicio preferido de los habitantes de este viejo pueblo colonial no es el de "aldameros" [que deriva de Aldama, nuevo nombre que adquiere con la remunicipalización], sino el de "magdaleneros", hijos de Santa María Magdalena.

Dado que la reforma constitucional de 1921 despojó a Santa María Magdalena del rango de municipio libre, ésta no adquirió el nuevo sistema de autoridades que trajo consigo la Constitución de 1917 con el municipio libre. Tal omisión hizo posible que sus viejas autoridades, las del viejo *ayuntamiento decimonónico*, se mantuvieran vigentes. Como otros pueblos de indios de la región, el *Kavilto* de Magdalena se integra-

¹⁷Una primera versión del proceso remunicipalizador de Aldama fue elaborado por Araceli Burguete y Jaime Torres (s/f).

¹⁸Calnek (1970) afirma que tanto Santa María Magdalena (Tenezacatlán) como Santa Marta (Xolotepec) –esta última, vecina de la primera– eran mencionados con sus antiguos nombres indígenas, desde tiempos anteriores a la conquista y cumplían un papel preponderante en la organización territorial prehispánica. Ambas, eran cabeceras conjuntas de nueve pueblos y su área de influencia se extendía hacia los actuales municipios de El Bosque y Jitotol. Santa Marta estuvo fuertemente implicada en la rebelión de 1712, la mayoría de la población abandonó la localidad. Volvieron a ella, y en 1841 gozaban el estatus de "pueblo" que les permitía tener su propio sistema de autoridades, integrados en torno a un *Kavilto*. Sin embargo, siempre estuvieron amenazadas por pestes y enfermedades. Notablemente disminuidas en su población ya no lograron recuperarse. En el siglo XX estos pueblos fueron colocados siempre en condición subordinada a distintos municipios de los Altos, perdiendo sus ligas históricas de articulación con la región norte. En 1841, un decreto había ascendido a Magdalena a la categoría política de pueblo; otro, de fecha 11 de diciembre de 1882, le otorgó el rango de municipalidad (INEGI, 1997).

ba por cuatro alcaldes (uno de ellos cumple funciones de gobernador), nueve regidores, cuatro escribanos, además de cuatro *mol Kavilto* y cuatro *Kavilto vinik*.

Durante todo el siglo xx, Magdalena, aún en su condición de delegación, primero, y posteriormente como agencia municipal, dependiente de San Pedro Chenalhó –otro pueblo de indios tzotzil– mantuvo su sistema de autoridades decimonónicas, al que progresivamente fue incorporando nuevos cargos, tales como la del agente municipal primero, luego la de presidente regional; pero todos ellos colocados debajo de la jerarquía del Kavilto o “ayuntamiento tradicional”. Era la época cuando el ayuntamiento tradicional era hegemónico sobre los cargos de origen constitucional.

En distintos momentos, durante casi todo el siglo xx, las autoridades del Kavilto lucharon por restituir la municipalidad de Santa María Magdalena, aunque lo hicieron de manera intermitente. Su planteamiento incluía dos reclamos: la devolución de sus poderes municipales y el reconocimiento de su sistema de autoridades vigentes: el Kavilto. Fue hasta la década de los noventa en el marco de la coyuntura que abrió el levantamiento armado zapatista cuando los magdaleneros vieron la posibilidad de atraer de nuevo estas reivindicaciones. Pero cuando la oportunidad de restitución de la municipalidad se presentó en 1998, al momento en el que el entonces gobernador Roberto Albores ofreció su paquete remunicipalizador, las cosas en Magdalena habían cambiado. El sistema de autoridades del Kavilto se había deteriorado progresivamente, el número de miembros que integraban la cadena de cargos había disminuido y muchos magdaleneros, al haber cambiado de religión ya no reconocieron la base de la legitimidad del Kavilto indígena decimonónico. Al final del siglo xx, en la coyuntura del levantamiento zapatista y del proceso remunicipalizador, otros actores y otros proyectos le disputaron al Kavilto decimonónico el sentido de la restitución de la municipalidad, el diseño de la institución municipal y el modelo de gobierno local deseable.

En la década de los noventa cuando los actores locales discutían sobre la remunicipalización de su localidad, irrumpieron tres proyectos políticos que se disputarían la conducción del proceso remunicipalizador con el propósito de instaurar un diseño de ayuntamiento que respondiera a sus intereses. Por un lado estaban las autoridades del Kavilto, los más antiguos, aquellos que habían sostenido la demanda durante casi un siglo y que localmente eran llamados como “los tradicionalistas”; grupo

que promovía el reconocimiento legal del ayuntamiento decimonónico que reconociera los cargos tradicionales que integraban el *Kavilto* e instaurar un *ayuntamiento indígena* como los de sus vecinos de Chamula y Chenalhó.

Otro grupo lo integraban los “católicos liberacionistas”. En 1994 un significativo número de habitantes del ahora municipio de Aldama eran miembros de la Iglesia de la teología de la liberación y muchos de ellos militaban en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. En 1996 instauraron por la vía *de facto* el Municipio Autónomo de Magdalena de La Paz, ubicando su cabecera municipal en la localidad zapatista de San Pedro Cotzilnam. Además, un importante grupo que alimentaba al ayuntamiento autónomo zapatista, provenía de dos localidades de chamulas (San José Fiu y Revolución Fiu) de religión evangélica, que desde hacia varias décadas vivían en el territorio comunal de los magdaleneros; razón por la cual las autoridades del ayuntamiento tradicional magdalenero habían pretendido expulsarlos, en reiteradas ocasiones, durante la década de los ochenta y desconocerles sus derechos agrarios. Una estrategia que los chamulas habían aplicado con éxito era desconocer la jurisdicción del ayuntamiento decimonónico de los magdaleneros, por lo que en la década de los ochenta prefirieron reconocer como autoridad a la cabecera municipal de San Pedro Chenalhó, deteniendo las intenciones de expulsión. Cuando el conflicto armado alcanzó a los Altos, los chamulas de las comunidades Fiu se unieron al municipio autónomo zapatista como una estrategia para volver a desconocer la jurisdicción del *Kavilto* magdalenero y se sumaron a la propuesta de gobierno local zapatista. Estos pugnaban porque la remunicipalización reconociera el municipio autónomo y su sistema de autoridades autónomas y que el nuevo municipio estuviera organizado sobre la base de los principios y leyes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

Sin embargo, las cosas darían un nuevo giro en la coyuntura que abrió la oferta remunicipalizadora del gobernador Albores, que se encontró con la demanda de los magdaleneros, abriendo un campo de negociación entre ambos, y de disputa entre los actores locales, que tenían propuestas distintas sobre el diseño de la institución de gobierno local que nacería con el nuevo municipio. Durante 1994 hasta 1997 los habitantes de Santa María Magdalena habían vivido una fuerte polarización política. En este escenario y en una coyuntura de reacomodos, el zapatismo sufrió un desprendimiento en la localidad de Cotzilnam, que

era la sede del gobierno autónomo zapatista. Por motivo de la ruptura irrumpió un tercer grupo religioso que se expresó opuesto tanto a los católicos tradicionalistas, como a los católicos liberacionistas (los zapatistas) y que al separarse de ellos, a sí mismos se identificaban como miembros de la religión “católica universal”.

El grupo Cotzilman que abandonó al zapatismo en 1998, se engrosó al incorporar en sus filas a los chamulas evangélicos de las comunidades Fiu, que también apostaron al proyecto remunicipalizador del gobernador Albores. Al desprenderse del zapatismo, entraron en contacto con los operadores gubernamentales de la remunicipalización, se convirtieron al PRI, y asumirían como su programa impulsar la constitución del nuevo municipio de Aldama, cuya creación ya estaba previsto en el programa remunicipalizador del gobernador. La propuesta de este grupo, era integrar un diseño de ayuntamiento que no fuera ni autónomo-zapatista, ni tradicional indígena. Impulsaba un tipo de ayuntamiento que cumpliera con las características que mandataba la Ley Orgánica Municipal para todos los municipios de la entidad.

Después de una larga disputa durante el año de 1998 y la mitad del año 1999 para definir el sentido de la remunicipalización, al final de la contienda entre los tres proyectos políticos, el tercero fue el triunfador. Tal nacimiento trajo también consigo un nuevo nombre (Aldama) y un nuevo cuerpo de autoridades: un ayuntamiento integrado por un presidente municipal, un síndico y regidores. El proyecto autónomo zapatista fue derrotado. También el grupo de autoridades tradicionales, del viejo ayuntamiento decimonónico, quedó excluido del cuerpo de la autoridad local.

Visto desde las dinámicas políticas de los grupos que se disputaban el proyecto remunicipalizador, el tercer grupo aparece como el más fortalecido y fue en efecto el proyecto triunfador. Pero tal triunfo no fue circunstancial; en realidad no podía ser de otra manera, ya que su propuesta de institución municipal era la del municipio libre. Como ya dijimos el proyecto gubernamental de remunicipalización no estuvo precedido de reformas legales de reconocimiento de la diversidad en la integración de la autoridad y en el diseño de la institución municipal, por ello la oferta gubernamental del gobernador Albores ofrecía un único régimen de gobierno local. No ofrecía el reconocimiento de los “gobiernos indígenas” y tampoco planteaba el reconocimiento de los gobiernos autónomos zapatistas (en este caso el de Magdalena de la Paz) Por el contrario ofrecía nuevos municipios, para eliminar a los municipios autónomos.

Con estas ventajas a su favor, el grupo político hegemónico descalificó a los otros proyectos de remunicipalización. Para lograrlo el grupo triunfador realizó, además, sólidas alianzas con el gobierno del estado y su partido –el PRI– lo que les permitió ganar liderazgo y conducir el proceso remunicipizador. No obstante, importa señalar que aun con todos estos apoyos, la remunicipalización de Magdalena no fue fácil y tuvo que realizar importantes esfuerzos de gestoría que requirieron numerosos viajes a Tuxtla y a la ciudad de México. Así no hay que restar mérito y capacidad de agencia de los actores locales; el triunfo de la tercera opción –como una suerte de “tercera vía”– no fue un logro sencillo para los actores locales, y tampoco puede leerse como que el nuevo municipio de Aldama nació como resultado de un producto unilateral del voluntarismo gubernamental. Además, los proyectos en disputa dieron la pelea entre sí y desplegaron diversas estrategias para sumar aliados y la construcción de consensos que hicieron posible que el nacimiento del municipio de Aldama y su nuevo ayuntamiento pudieran ver la luz; aunque ciertamente los resultados no fueron los que las autoridades tradicionales, que iniciaron la lucha por la restitución del municipio, hubieran querido.

REMUNICIPALIZACIÓN Y MUNICIPIO LIBRE: DESAFÍOS A LA AUTONOMÍA

Los casos de la remunicipalización de Cancuc y Aldama muestran el escaso margen de maniobra que la institución del municipio libre ofrece para que dar cabida a la diversidad en la integración de la autoridad y de la elección de las mismas. La remunicipalización que conduce a la instauración de esta institución en las regiones indígenas sin previa modificación, ratifica la voluntad integracionista del Estado-nación mexicano que busca la homogeneización de las instituciones de representación y gobierno local; lo que va en contra de los derechos autonómicos y a contrapelo de la diversidad de las instituciones de gobierno local en el país. Los municipios en México se caracterizan por su diversidad en extensión, cultura, demografía, capacidades y en sus formas de gobierno. Mantener vigente al ayuntamiento del municipio libre, como la única forma de gobierno local, contradice y obstaculiza cualquier práctica autonómica, incluyendo la de la autonomía municipal, que establece el artículo 115 constitucional.

Es lamentable observar la persistencia de la vocación integracionista del Estado mexicano que se mantiene pese a los acuerdos pactados con los pueblos indios de México, en San Andrés Larráinzar; acuerdos que apuntaban hacia el compromiso del establecimiento de un nuevo pacto. Los efectos de la remunicipalización en Aldama sobre las instituciones de gobierno indígena que fueron similares a las de Cancuc 10 años antes, constituyen una evidencia para afirmar que en el fondo nada ha cambiado: el indigenismo integracionista continúa vivo. Todo indica que estamos otra vez frente a un nuevo cambio de piel del indigenismo, dando surgimiento a un nuevo tipo de "neointigenismo".

En este contexto general la derrota del proyecto del municipio autónomo zapatista de Magdalena de la Paz en la disputa por la remunicipalización de Aldama no fue circunstancial, sino resultado de acciones gubernamentales deliberadas. Desde el poder, los diversos actores políticos ubicados en los distintos niveles de la estructura del Estado, han trabajado en torno a una estrategia contraautonómica, con operadores en todos los niveles de gobierno, tanto en la Federación como en la entidad chiapaneca para neutralizar la autonomía indígena. Los gobernadores en turno ofrecen desde 1994 nuevos municipios como una estrategia de contrainsurgencia para no reconocer la legalidad de los municipios autónomos; de la misma manera que desde el Congreso de la Unión la institución del municipio libre ha sido usada como un candado para nulificar los derechos autonómicos indígenas.

Las instituciones del Estado-nación han trabajado en un contubernio contraautonómico, en el que participan los más diversos actores políticos, como quedó demostrado en la reforma constitucional de abril de 2001 y en la negativa del Supremo Tribunal de Justicia de la Nación de ir al fondo del asunto en las controversias constitucionales presentadas por diversos pueblos indígenas en contra de la reforma constitucional. Puede verse que el contubernio anida en el poder, pero es obvio que se alimenta y se sustenta en una incomprensión social general y, las más de las veces en el rechazo a los reclamos autonómicos indígenas.

Por tales causas a casi 10 años de la declaratoria de guerra del EZLN en contra del Estado mexicano y ante la resistencia del poder a aceptar los términos del nuevo pacto que quedó firmado en San Andrés, los zapatistas y los pueblos indios de México se encuentran decepcionados de las instituciones de la República y desalentados ante el desenlace de incumplimiento de los Acuerdos. Desdichadamente esta situación no se modificó con el arribo de Vicente Fox; lo que genera frustración por las expectativas que

generó, además de sus promesas de campaña. El candidato Fox había asumido de manera expresa compromisos públicos en un manifiesto difundido en los medios nacionales el 14 de junio de 2000, en el que ratificaba la vía del diálogo como el camino para la paz en Chiapas, al mismo tiempo que se comprometía a asumir el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés (Bautista, 2000). Pero tal cosa no sucedió. Como fue visible, no intentó incidir en orientar los contenidos de la reforma constitucional de abril de 2001 para acercar su contenido a los Acuerdos de San Andrés, tal y como se había comprometido. Y desde 2001 hasta octubre de 2003 al concluir este escrito, el diálogo por la paz permanece suspendido. En Chiapas las instituciones federales han desertado y han abandonado al gobierno del estado para que éste resuelva el conflicto armado; cosa que tanto el Ejecutivo como el Congreso local, se han resistido a asumir.

A MANERA DE CONCLUSIÓN. NI AUTONOMÍA NI REMUNICIPALIZACIÓN: LA ESTRATEGIA FOXISTA FRENTE A LAS AUTONOMÍAS *DE FACTO*

La política de remunicipalización fue la respuesta que desde el gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) dieron a las autonomías *de facto* del EZLN. La indiferencia y el reduccionismo del perfil del conflicto armado, han sido las estrategias que el gobierno del Partido Acción Nacional (PAN) han implementado para evitar enfrentar la continuidad del diálogo de paz en Chiapas y ofrecer respuestas puntuales a los reclamos autonómicos indígenas.

Cuando en julio de 1999 con los votos de los diputados del PRI, el Congreso del estado aprobó la creación de siete nuevos municipios mientras que los partidos de oposición lo rechazaban, el presidente Ernesto Zedillo elogió el programa remunicipalizador y felicitó al gobernador Roberto Albores "por su contribución a la paz", durante su vigésima quinta gira por la entidad. Antes de terminar su periodo de gobierno, el gobernador Albores presentó al Congreso una nueva iniciativa para crear otros 16 nuevos municipios en dos etapas, que presuntamente incluía a municipios ubicados dentro de la zona zapatista. Pero ya era demasiado tarde. Los tiempos políticos de Ernesto Zedillo y de Roberto Albores se habían agotado y los partidos de oposición rechazaron la propuesta.

El arribo de Vicente Fox a la Presidencia de la República (septiembre de 2000) y de Pablo Salazar Mendiguchía a la gubernatura del estado

de Chiapas (diciembre de 2000) modificó las condiciones en las que el programa remunicipalizador se había impulsado, por lo que éste fue cancelado. El esquema de relación de fuerte apoyo político y de recursos que la Federación –Ernesto Zedillo– ofreció a Roberto Albores para que implementara el programa, entre otras, no se reeditó en la relación Fox-Salazar. El gobierno de Fox ha mantenido un perfil muy bajo en el abordaje del conflicto zapatista, y se ha limitado a intervenciones asistencialistas, se ha retirado de la mesa del diálogo y no ha elaborado propuesta política alguna que ofrezca alternativas a las demandas de reorganización político-territorial que reclama el EZLN.

En el ámbito estatal, el gobernador Pablo Salazar tampoco ha ofrecido alternativas en este sentido y su política ha sido de “dejar hacer”. El 8 diciembre de 2000, al tomar posesión como nuevo gobernador de la entidad, declaró desaparecida la Comisión de Remunicipalización porque dijo “es un escollo para la paz”, pero no ofreció otras opciones y se ha mantenido como observador distante. Desde entonces, los procesos de negociación y de reorganización territorial de Chiapas están empantanados. A este estado de cosas contribuyó la reforma de abril de 2001 que, como vimos arriba, cerró toda posibilidad a dar cauce jurídico al reclamo zapatista de reconocimiento a sus instituciones autonómicas, lo que ha provocado simultáneamente un estado de parálisis (y de acentuada descomposición del tejido social) tanto de los actores locales chiapanecos, como del Congreso local que se encuentra sin posibilidades de ofrecer un cauce constitucional a las demandas zapatistas de reorganización territorial y dar reconocimiento jurídico a las entidades autónomas.

En este contexto general y habiendo abandonado las políticas de remunicipalización como una estrategia para enfrentar el conflicto armado y en especial al reclamo zapatista de reorganización territorial, ¿qué alternativas ofrece, entonces, el gobierno de Vicente Fox al reclamo de reconocimiento de las autonomías *de facto* zapatistas?

Para buscar respuestas a esta pregunta sobre la base de referentes empíricos, veamos brevemente cuáles son los desafíos que el EZLN ha puesto, expresamente, al gobierno de Fox al haber realizado nuevas declaratorias de autonomías *de facto* en agosto de 2003 al crear cinco Juntas de Buen Gobierno.¹⁹ Frente a este desafío observaremos cuáles

¹⁹Para un primer acercamiento al análisis de las Juntas de Buen Gobierno y su relevancia en los procesos de las autonomías *de facto* en Chiapas, véase el artículo que al respecto publiqué en la revista *Memoria* en noviembre de 2003.

fueron las respuestas que el foxismo dio a los zapatistas en esta coyuntura para inferir, a partir de allí, líneas generales de su política frente al conflicto armado, ya que en lo general el gobierno de Fox ha evitado asumir un posicionamiento expreso frente al mismo.

Como fue ampliamente difundido por los medios nacionales, en agosto de 2003 a casi una década de su irrupción y 20 años de su nacimiento, la Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) dio a conocer a través de diversos comunicados, la creación de Juntas de Buen Gobierno (JBG) como un nuevo piso de gobierno autónomo. De acuerdo con lo dicho por los zapatistas las JBG nacieron con el propósito de coordinar y vigilar las acciones de los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ). En los comunicados emitidos por la Comandancia General del EZLN, en voz del SCI Marcos²⁰ que dio a conocer estas acciones los rebeldes ratificaron a la resistencia como su principal arma de lucha, al mismo tiempo que las autonomías *de facto* fueron refrendadas como el principal instrumento de la rebeldía zapatista y como un recurso para implementar sus propias políticas públicas para enfrentar el rezago y la exclusión. La declaratoria de las JBG fue planteada como un desafío al gobierno del presidente Fox al establecer cinco JBG como un nuevo nivel de gobierno *de facto*, yendo mucho más allá de las jurisdicciones autónomas antes existentes y con una cobertura en extensión, de casi una tercera parte del territorio chiapaneco (Burguete, 2003).

Frente a este acontecimiento la estrategia discursiva del gobierno del presidente Fox no fue de confrontación o de condena, sino de indiferencia. El vocero para marcar este posicionamiento fue Santiago Creel Miranda, secretario de Gobernación. Desde su oficina en la calle Bucareli en el Distrito Federal, el secretario se encargó de repetir a los medios la intrascendencia de tal acontecimiento, aduciendo que los zapatistas ejercían su derecho a expresar su opinión, a ejercer sus derechos de libertad de expresión y manifestación y garantías de reunión "igual que cualquier otra organización social", dijo. La omisión del secretario de Gobernación para enfrentar el desafío zapatista fue deliberada, intentaba mostrar ante la opinión pública nacional e internacional, que en Chiapas "se vive en santa paz" y con plena vigencia de los derechos políticos.

²⁰ Todos los comunicados del EZLN publicados durante julio y agosto de 2003, fueron compilados y publicados en un número especial, por la revista *Tiempo*. Un análisis detallado sobre estas transformaciones puede verse en la revista *Memoria* en los números de octubre y noviembre de 2003.

Sin embargo, en medio de ese discurso aparentemente conciliador daba un mensaje preocupante: el gobierno federal se desatendía del conflicto zapatista. Desde su punto de vista, corresponde al Congreso del estado de Chiapas atender las demandas de los rebeldes y ofrecer "reconocimiento legal a las Juntas de Buen Gobierno", pero entendiendo que los alcances de tal reconocimiento serán "...no como gobierno, como instancias de gobierno, porque la Constitución establece claramente los tres niveles que tienen reconocimiento en la Carta Magna: federal, estatal y municipal" (*La Jornada*, 7 de agosto de 2003).

El debate que se abrió en los medios por la creación de las JBG, obligó al gobierno de Vicente Fox a un posicionamiento expreso frente al conflicto en Chiapas, al tema de la autonomía indígena, sus alcances, la reforma constitucional en materia indígena y las responsabilidades que está dispuesto a asumir. Lo que se vio es desalentador. El gobierno foxista no está dispuesto a dar pasos delante de sus antecesores y por el contrario, se observan retrocesos. En el debate pudo observarse la existencia de una agenda oculta de la que se perciben dos estrategias: a) desentenderse del conflicto zapatista y dejar la responsabilidad de la negociación al Congreso local de Chiapas y, b) reducir a las instituciones de gobierno autónomico al nivel comunitario, reconociendo a las Juntas de Buen Gobierno zapatistas, como juntas municipales auxiliares; esto es, como delegaciones o agencias municipales, lo que marca un retroceso frente a las ofertas de remunicipalización, que impulsó el gobierno del PRI.

Los medios ofrecieron evidencias sobre esta estrategia de minimización. El secretario Creel textualmente dijo lo siguiente: "...tocará a los legisladores, en este caso particular de Chiapas, ver la pertinencia de llevar a cabo sus modificaciones correspondientes, para ver si tiene acomodo o no, en esta reforma. Lo que es claro es que son tres niveles de gobierno, tal y como lo marca la Constitución" (*La Jornada*, 8 de agosto de 2003), Para Creel Miranda "las juntas de gobierno recién creadas por el zapatismo pueden encuadrarse como una estructura de organización interna y formar parte del esquema constitucional que confiere autonomía a los pueblos y comunidades indígenas (y que se), estableció en el artículo segundo de la Carta Magna" (*La Jornada*, martes 12 de agosto de 2003).

Así, la coherencia del argumento pareciera ser el siguiente: habiéndose realizado ya, la reforma constitucional en materia indígena, corresponde al Congreso chiapaneco legislar. Desde el punto de vista del secretario de Gobernación, la reforma constitucional realizada por el Congreso de la Unión en abril de 2001 es acertada y sólo faltan "...las

modificaciones a nivel de las constituciones locales, con el fin de adecuarlos en lo relativo a las autonomías de los pueblos indígenas, sin alterar el texto de la Carta Magna...” (*La Jornada*, martes 12 de agosto), Y tal tarea corresponde al Congreso chiapaneco hacerlo y al Poder Ejecutivo de la entidad aplicarlo.

Para operacionalizar la estrategia, el 19 de septiembre de 2003 estuvo en Chiapas el señor Luis H. Álvarez, quien se desempeña como comisionado para la paz; cargo que ha ocupado durante casi tres años, sin que haya podido lograr algún contacto con los zapatistas. Su visita tuvo como propósito entrevistarse con los legisladores del Congreso del estado, para instar a los diputados a que se ocupen de legislar para “...hacer valer legalmente las Juntas de Buen Gobierno conformadas por el EZLN” ya que éste, les dijo: “...está en posibilidad de realizar las adecuaciones legales pertinentes...” (diario *Cuarto Poder*, viernes 19 de septiembre de 2003). Desde la perspectiva del comisionado, la Constitución de Chiapas debería modificarse para dar cobertura legal a las instituciones autónomas creadas por los zapatistas. Todo ello en el marco de lo que establece la Constitución General de la República; esto es, encuadrado en los alcances que ofrece la institución del municipio libre. La invitación que hiciera el señor Álvarez fue rechazada por los legisladores, quienes incómodos manifestaron a los medios que “...el gobierno federal nos quiere tirar la papa caliente a los diputados chiapanecos...” (diario *Cuarto Poder*, viernes 19 de septiembre de 2003).

Así las cosas, frente a un Estado desertor y sin contraparte en la mesa de diálogo, el EZLN ha decidido profundizar la vía *de facto* para aplicar de manera unilateral lo acordado en San Andrés, al crear nuevos gobiernos paralelos, en los niveles comunitario, municipal y regional. En respuesta, el gobierno de Vicente Fox ha decidido ignorar el desafío zapatista, en una evidente estrategia de abandono de la mesa de diálogo. De esta forma, sin jugador del otro lado de la cancha, los zapatistas tienen todo el terreno para continuar declarando nuevas autonomías *de facto* y Juntas de Buen Gobierno. Habrá que esperar otras coyunturas, tal vez para el próximo sexenio del gobierno federal, para observar si las instituciones del Estado aceptan modificarse para dar cabida a la diversidad y con ello innovarse para crear condiciones que hagan posible que las partes vuelvan a la mesa del diálogo, ahora abandonada por ambos contendientes.

Mientras tanto, en el vacío que se ha generado por la ausencia del Estado en las regiones indígenas de la entidad, el tejido social se des-

compone. Así, nadie se llame sorprendido si irrumpe en Chiapas un nuevo Acteal. En caso que así sea, los responsables, por omisión, están a la vista.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ HERNÁNDEZ, Regino (1999), *La religión católica en los diferentes aspectos sociales, en la comunidad de Santa Martha, Municipio de Chenalhó, Chiapas*, tesis, licenciado en sociología, UNACH, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, 1999.
- BAUTISTA, Genaro (2000), "El acercamiento con los presidenciables", revista *Palabra India*, núm. 2, ANIPA, septiembre, México, D.F.
- BURGUETE CAL Y MAYOR, Araceli (2003), "Las Juntas de Buen Gobierno: otras autonomías *de facto* son posibles", revista *Memoria*, noviembre.
- _____ "Desplazando al Estado: la política social zapatista", en Maya Lorena Pérez Ruiz (coord.), *Tejiendo historias: Chiapas en la mirada de mujeres*, en prensa, Instituto Nacional de Historia y Antropología (INAH) (s/f).
- _____ y Jaime Torres Burguete, "Aldama: disputas por la restitución de una municipalidad", en Araceli Burguete y Xóchitl Leyva (coords.), *Democracia y corporativismo en los nuevos municipios del Chiapas contrainsurgente*, en preparación.
- _____ y Xóchitl Leyva (coords.), *Democracia y corporativismo en los nuevos municipios del Chiapas contrainsurgente*, en preparación.
- CALNEK, Edward (1970), "Los pueblos indígenas de las tierras altas de Chiapas", en Instituto Nacional Indigenista (ed.), *Ensayos de antropología en la zona central de Chiapas*, INI, México.
- DÍAZ-POLANCO, Héctor (1991), *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios, Siglo XXI*, México.
- _____ y Consuelo Sánchez (2002), *México diverso. El debate por la autonomía, Siglo XXI*, México.
- GUITERAS, Calixta (1992), *Cancuc. Etnografía de un pueblo tzeltal de los Altos de Chiapas. 1944*, Gobierno del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez.
- KORSBAEK, Leif (1996), *El sistema de cargos en la antropología chiapaneca. De la antropología tradicional a la moderna*, Gobierno del Estado de Chiapas.

- LESCIEUR TALAVERA, Jorge Mario (1998), *El derecho del diálogo y de la paz. Antepasados del derecho indígena en Chiapas*, H. Congreso del Estado de Chiapas. LIX Legislatura, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- LOMELÍ, Arturo (1999), "Pueblos indios y autonomías zapatistas", en Aracely Burguete Cal y Mayor, *México: experiencias de autonomía indígena*", IWGIA, núm. 28, Guatemala.
- _____ (2002), *Los servidores de nuestros pueblos. Syu'el Jtuuneletik ya jlumaltik*, Conaculta, Biblioteca Popular de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- LOMEYER LINDER, Gudrun (1998), *Gobiernos locales en los pueblos indios. Chiapas. Siglo XVI*, tesis para obtener el grado de doctor, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, México.
- MEDINA, Andrés (1983), "Los grupos étnicos y los sistemas tradicionales de poder en México", en *Revista Nueva Antropología*, vol. v. núm. 20, enero, México.
- PÉREZ MOTA, Luis Enrique (1994), *Chiapas: notas para una historia reciente*, UNACH, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- PEROLA BURGUETE, Carlos y Araceli Burguete Cal y Mayor (2002), "Monitoreo a la Directriz Operativa 4.20 sobre Pueblos Indígenas del Banco Mundial. Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas en Chiapas", en María Eugenia Reyes Ramos y Araceli Burguete Cal y Mayor (coords.), *La política social en Chiapas*, UNICACH, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- POZAS, Ricardo (1987), *Chamula*, vol. II, INI, primera reimpresión, México.
- PROCKOSCH PROKOSCH, Eric (1973), "Gobiernos indios «tradicionales» en los Altos de Chiapas", en *Estudios de Cultura Maya*, vol. IX, Centro de Estudios Mayas, UNAM, México.
- RUIZ ABREU, Carlos (coord.) (1994), *Historia del H. Congreso del Estado de Chiapas, Constituciones Políticas del Estado de Chiapas 1826-1921*, vol. III. LVIII Legislatura, H. Congreso del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Documentos y fuentes primarias

Comisión Nacional de Intermediación (Conai). *Archivo Histórico. C.D. s/f. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Anaya Editores S.A., s/f.

INEGI, *División territorial del Estado de Chiapas de 1810 a 1995*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, México, 1997.

Diario *La Jornada*, México, D.F.

Diario *Cuarto Poder*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Revista *Tiempo*, agosto de 2003, San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

Mapa, *Nuevos municipios en Chiapas*.

PARTE II

Legalidad

Magdalena Gómez*

La constitucionalidad pendiente: la hora indígena de la Corte

INTRODUCCIÓN

DE LA MISMA manera que podemos reconstruir la trayectoria de la juridización de las demandas de los pueblos indígenas en busca de la legalidad con el sustento de la legitimidad,¹ se ha ido gestando en los estados nacionales de América Latina un inventario defensivo que, en aras de la eufemista unidad nacional y soberanía, expresa una creciente cerrazón ante la necesidad de cambiar la naturaleza del orden jurídico y dar entrada como principio constitutivo al de la pluriculturalidad. Hay sin duda mucha ignorancia, prejuicio y discriminación, pero hay sobre todo conciencia de la contradicción que entraña para las aspiraciones neoliberales y globalizadoras el compromiso de reconocer a unos sujetos de derecho que demandan autonomía constitucional para decidir los asuntos

*Magdalena Gómez, maestra de la Universidad Pedagógica Nacional y vicepresidenta de la Academia Mexicana de Derechos Humanos.

¹Cfr. Lectura comentada del Convenio 169 de la OIT bajo el título "Derechos Indígenas", México, D.F. INI 1995 2a. edición. "Las cuentas pendientes de la diversidad jurídica: el caso de las expulsiones por motivos religiosos", presentada en el coloquio Orden Jurídico y Formas de Control Social en el Fortín Veracruz, julio de 1992, elaborada a partir de la audiencia pública organizada por el Congreso del estado de Chiapas en torno a la propuesta de tipificar el delito de expulsiones, (consultar Memoria publicada por el Congreso-junio de 1992); "Defensoría jurídica de presos indígenas", *Entre la ley y la costumbre*, IIDH-III, 1990; "La fuerza de la costumbre indígena frente al imperio de la ley nacional", San José, IIDH, octubre de 1990, "Dónde No hay Abogado", coautora, INI, 1990; "Derecho Consuetudinario Indígena", *México Indígena*, núm.25, 1987; "La juridización de los indígenas ante la nación mexicana", revista *Justicia y Paz*, núm. 25, 1992. Derecho Indígena (coordinadora), AMNU-INI, 1997. Varios artículos entre los que destacan el discurso de ingreso a la Academia Mexicana de Derechos Humanos, junio de 1995, la ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre Constitución y Derecho Indígena realizado en Villa de Leyva Colombia, julio de 1995 y los artículos "El derecho indígena, entre la ignorancia y el prejuicio" publicado en una primera versión, en *La Jornada del Campo*, 3 de mayo de 1996 y "La pluralidad jurídica y la jurisdicción indígena" publicado en la revista *El Cotidiano*, mayo de 1996, Universidad Autónoma Metropolitana. "El derecho indígena en la antesala de la Constitución", en *Economía Informa*, UNAM, septiembre de 1996. El derecho indígena, coordinadora del seminario Internacional realizado en mayo de 1997, publicado por INI-AMNU. "Derecho indígena y constitucionalidad", en el libro *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, Ed. Anthropos-UAM, España, 2002, pp. 235-277.

fundamentales relacionados con la vida de sus pueblos a partir de sus formas propias de gobierno. En el contenido de la demanda indígena destaca su inserción en la vida política nacional, sin sacrificio de su cultura, el acceso al uso y disfrute de los recursos naturales, la posibilidad de participar en la toma de decisiones sobre los proyectos de desarrollo y sobre el sentido y destino mismo de la nación. Como vemos, no se trata de demandas asistencialistas o culturalistas ni susceptibles de reducirse a la entrega discrecional de recursos económicos o al folclor inofensivo de los usos y costumbres o a la contratación de maestros que hablen lengua indígena.

En los últimos nueve años se ha realizado en nuestro país el más amplio debate sobre el derecho indígena y su reconocimiento constitucional. La riqueza propositiva y las demandas fundamentales de los pueblos indígenas, expresadas en el espacio de negociación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal, constituyen un inventario programático cuyo desarrollo significaría un parteaguas en América Latina porque lo ubica en el marco de una profunda reforma del Estado, por el enfoque y los contenidos de sus propuestas y por el inédito procedimiento acordado por las partes, que propició la participación y la influencia directa de sectores distintos a los interlocutores en la negociación, en contraste con otras experiencias de diálogo y pacificación en el área.

En el complejo proceso de diálogo en Chiapas,² uno de los obstáculos para su avance ha sido el retraso en la concreción del cumplimiento de los acuerdos firmados el 16 de febrero de 1996, como resultado de los trabajos de la mesa Derecho y Cultura Indígena, cuyo contenido expresó el compromiso de impulsar una reforma constitucional que reconociera y garantizara los derechos y demandas indígenas. En contraste con la posición del movimiento indígena nacional y del EZLN en el sentido de avalar los acuerdos alcanzados, el gobierno zedillista, firmante de los acuerdos, asumió una actitud errática que le llevó a cuestionar la propuesta de reforma constitucional elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) en un contexto que suponía un acuerdo previo de las partes. Dicha propuesta fue avalada por el

²Esta negociación tiene base jurídica en la Ley para el Diálogo y la Conciliación expedida por el Congreso de la Unión en marzo de 1995. Por acuerdo de las partes se definió una agenda para abordar las causas que dieron origen al conflicto armado y definieron los temas relacionados con derecho y cultura indígena, democracia y justicia, bienestar y desarrollo, mujer indígena, reconciliación y distensión. Cada tema se abordará de manera sucesiva en las mesas correspondientes.



Los Acuerdos de San Andrés una asignatura pendiente.

EZLN y, contrario a lo esperado, el gobierno, en consulta con algunos constitucionalistas, elaboró una contrapropuesta que fue rechazada tanto por el EZLN como por el movimiento indígena y la presentó al Senado el 15 de marzo de 1998 el cual retuvo su dictamen.³ La propuesta de la Cocopa modificaría varios artículos, los principales serían el 4o. y el 115. En el primero se listaron una serie de derechos concretos para un nuevo sujeto jurídico llamado “pueblo indígena” donde se reflejaría el principal, que es el de libredeterminación y autonomía, y que corresponden a los elementos que han sido parte de la cultura de los pueblos indígenas.

Para ilustrar cómo se expresa esta etapa del proceso de juridicidad de la demanda indígena ofreceré un esbozo de la reforma constitucional de 2001 y un análisis de la experiencia relativa a las controversias constitucionales presentadas ante la Suprema Corte de Justicia. Abordaré el

³Cfr. Iniciativa presidencial en materia indígena, los desacuerdos con los Acuerdos de San Andrés, Magdalena Gómez, en el libro *Autonomía y derechos de los Pueblos Indígenas*, pp. 169-202. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1998.

sentido y contenido de las mismas, los argumentos que se sustentaron de parte indígena, los agravios concretos, destacando el procedimiento de reformas constitucionales y el derecho al debido proceso vinculado al Convenio 169 de la OIT en específico el derecho de consulta. Se enunciarán los argumentos de las autoridades demandadas para concluir con los escenarios de resolución, la decisión final de la Corte y con algunas reflexiones en perspectiva.

LA REFORMA MUTILADA

Con el cambio de gobierno, el presidente Vicente Fox presentó al Senado como iniciativa la propuesta Cocopa el 5 de diciembre del 2000. Tras la movilización de la marcha del Color de la tierra y la presentación del EZLN y el Congreso Nacional Indígena ante el Congreso de la Unión, la Cámara de Senadores elaboró un dictamen con base en el cual la Comisión Permanente del Congreso de la Unión declaró el 18 de julio de 2001 formalmente aprobada la reforma constitucional y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto del mismo año.⁴

Es muy significativo recordar lo planteado en el Congreso de la Unión por el comandante Zebedeo:

Hermanos senadores, hermanas senadoras, hermanos diputados, hermanas diputadas: Ustedes llegaron a ocupar esas sillas no por fuerza propia. No se olviden que fue gracias a la gente, repito, gracias a los jóvenes estudiantes, a las amas de casa, a los campesinos, a los indígenas, a los obreros, a las obreras, a los taxistas, a los choferes, a los comerciantes y ambulantes, a los artistas, a los maestros y las maestras, a los doctores, a las doctoras, a los colonos, a los mecánicos, a los ingenieros, a los licenciados y al pueblo de México en general.

Esta clase trabajadora que forma nuestro México prestaron su tiempo, acudieron en la sección que pertenecen, se formaron e hicieron cola para manchar sus boletas marcando la equis. Ellos hicieron erocer y para ello pedían ni más ni menos que el reconocimiento de derechos.

⁴Desarrollo ampliamente el análisis de la reforma en ponencia "La constitucionalidad pendiente: análisis del proceso mexicano de reformas en materia indígena, 1992-2001", presentada en el seminario sobre Tratados y otros Acuerdos Constructivos sobre Pueblos Indígenas organizado por la Universidad de Andalucía, Sevilla, España, del 9 al 13 de septiembre de 2001, cuya memoria está en prensa.

En realidad podemos decir que en esa sesión de San Lázaro no hubo diálogo, unos y otros plantearon posiciones pero los hechos nos demostrarían que los legisladores no escucharon. Las preguntas que hicieron los legisladores y legisladoras al EZLN y al CNI en el recinto de San Lázaro son una elocuente síntesis de los prejuicios y preocupaciones que se mantuvieron durante siete años de debate y, a la postre, se reflejaron en las mutilaciones y distorsiones que el Congreso de la Unión hizo a la iniciativa de Cocopa, convertida en la contrarreforma constitucional del 2001.

Las preguntas hablan por sí mismas:

¿Por qué, quienes materialmente son desiguales, tienen que ser tratados como iguales? ¿Es cierto que quieren fueros especiales?

¿La autonomía que piden afectará a los diversos niveles de gobierno y su coordinación?⁵

¿Cómo se garantiza la libredeterminación intracomunitaria dentro de un mismo asentamiento territorial, bilingüe o trilingüe?

¿De qué manera en una misma comunidad donde conviven diversos pueblos indígenas se garantizará la elección de autoridades y la aplicación de normas respetando en todo momento la libredeterminación y autonomía de cada una de las etnias establecidas en un ámbito territorial?⁶

¿La iniciativa elaborada por la Cocopa y turnada al Senado, fragmentaría la unidad nacional?

¿La libredeterminación significa que al dar autonomía a los pueblos indígenas, estos busquen separarse del país y crear un nuevo Estado?

¿Los derechos indígenas, lesionan los derechos humanos?

¿No lesionan los usos y costumbres los derechos de las mujeres indígenas?

¿Se han creado algunos mitos en torno a la iniciativa, como el hecho de que el uso y disfrute de recursos naturales y la indefinición del territorio generaría una nueva posesión?

¿Por lo tanto, el aprovechamiento de los recursos naturales por los pueblos indígenas, transgrede la exclusividad que de ellos tiene la nación, o, al contrario, permitiría que forme parte de los insumos

⁵Grupo parlamentario del Partido del Trabajo, diputado José Narro Céspedes.

⁶Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, diputado Arturo Escobar y Vega.

que requieren para propiciar las condiciones de desarrollo de sus comunidades?

¿Creen que con estas iniciativas se generarían ciudadanos de primera y de segunda, como piensan algunos?

¿Qué implicaría que los pueblos indígenas cuenten con medios de comunicación convencionales?

¿Qué consecuencias traería, de no aprobarse la iniciativa en este periodo de sesiones?, si la iniciativa se aprobara y se cumplieran las otras demandas, que se espera del EZ?

¿Consideran que con estas reformas frenarán la emigración de los pueblos indígenas a las ciudades o al extranjero, y que con ellas se podrán garantizar el respeto a sus derechos humanos laborales?⁷

¿Está el EZLN dispuesto a abrir la discusión y a aceptar de buena fe las opiniones que iguales o diferentes a las suyas, puedan expresar otros mexicanos ante estas comisiones?

¿Está dispuesto el EZLN a revisar con objetividad, y reconocer, si es el caso, que hay elementos en la iniciativa de Cocopa que pueden mejorarse?⁸

¿Es necesario precisar los alcances del concepto de pueblo indígena en lo que se refiere al territorio que comprende, los habitantes que lo componen, las competencias legales que lo rigen y sus formas de gobierno? Quisiera mayor precisión respecto a si pueblo indígena estará compuesto por una etnia, aun cuando se encuentre dispersa por toda la geografía nacional, o si por pueblo indígena se considera un asentamiento con determinada demarcación territorial y, en ese caso, podría incluir a etnias distintas?

¿Cuáles serán los criterios y alcances de la remunicipalización? Las disposiciones de la iniciativa de ley que nos ocupan ¿tendrán efectos en etnias que llegaron después de la colonización, como es el caso de los kikapúe?

¿Conforme a los Acuerdos de San Andrés se propone el respeto a los usos y costumbres, lo cual afecta directamente a las mujeres indígenas, cómo se propone o qué acciones se proponen para evitar este hecho que margina y subordina a las mujeres indígena?⁹

⁷Grupo parlamentario del PRD, diputado Auldárico Hernández Gerónimo.

⁸Grupo Parlamentario del PAN, diputado Carlos Raymundo Toledo.

⁹Grupo Parlamentario del PRI, diputado Cándido Coheto Martínez.

¿Nos pueden explicar de qué forma el reconocimiento constitucional de los usos y costumbres de los pueblos indígenas no afecta la validez del restante orden jurídico nacional?

¿De modificarse, y esto es sólo un ejemplo, de modificarse la propuesta de Cocopa para encontrar algunas salidas, algún pequeño cambio que de buena fe se proponga en la cámara cuál sería la opinión del EZLN?¹⁰

Las respuestas a todas ellas estuvieron dadas desde la mesa de Derecho y Cultura Indígena y reiteradas a lo largo de los años además de las que ahí se les dieron en el recinto. Si contrastamos la afectación a la iniciativa de Cocopa, encontraremos que prevaleció el criterio de no otorgar derechos que implicarán poder real para los pueblos indígenas. No reconocieron la autonomía aun cuando así se diga en el texto constitucional aprobado.

El texto aprobado desnaturalizó el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. El nuevo contenido del artículo 2o. de la Carta Fundamental presenta problemas serios frente a los acuerdos de San Andrés, el Convenio 169 de la OIT, la iniciativa conocida como Cocopa, y la lógica misma de la actual estructura de nuestra Carta Fundamental que se organiza en un primer bloque de derechos fundamentales de tipo dogmático y un segundo que plantea la organización del Estado donde se ubica el relativo al municipio.

Dicho artículo enuncia en un primer apartado el reconocimiento de la libredeterminación y de la autonomía para los pueblos indígenas, con una serie de derechos importantes aunque provistos, cada uno, de toda una cerrajería. La más fuerte, cual caja de seguridad, es la de remitir a las legislaturas estatales tal reconocimiento convirtiendo con ello el asunto indígena en materia local.

En un siguiente apartado se insertó la ratificación de la política indigenista con base en un listado de programas sociales que a varias décadas de príismo le dieron tan malos resultados.¹¹ Sin duda entre algunos legisladores existe la percepción tradicional de que lo que cuentan

¹⁰Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, Félix Castellanos Hernández.

¹¹En un discurso inequívoco señalaron los senadores en la exposición de motivos su escasa convicción y apego a los derechos, su adhesión a la tesis de que el asunto de los pueblos indígenas se refiere ante todo a la pobreza: "El dictamen que las comisiones unidas sometemos a la consideración del Pleno es ante todo, un instrumento para promover la justicia entre y para los mexicanos, partiendo del hecho de aceptar que un grupo amplio de la población del país ha quedado al margen del desarrollo y bienestar al que tienen derecho".

son las políticas públicas, las llamadas obligaciones del Estado que en el lenguaje de la exposición de motivos abordan como “acciones” que no derechos con lo cual no se les puede acusar de mentir.

Para esta adición a la iniciativa Cocopa poco importaron las consideraciones de técnica jurídica. Se olvidaron de que la Constitución tiene dos grandes objetivos: determinar los derechos y organizar al Estado. Las obligaciones que le resulten en términos de políticas y programas van en las leyes. Así, se considera a los derechos como meras declaraciones frente a la fuerza de las obligaciones del Estado. Y no es que exista oposición a que se hagan caminos, clínicas o se den becas de estudios o despensas, tampoco es que se desconozca la grave situación de los pueblos indígenas en materia de acceso a los mínimos de bienestar. Precisamente se trata de obtener derechos para que los pueblos se reconstituyan y como nuevos sujetos políticos participen con otros sectores de la sociedad para lograr un Estado con responsabilidad social en una lógica distinta que parta del respeto real a la diversidad cultural.¹²

Se decidió también que había que evitar a toda costa el consignar como derechos aquellos aspectos que en la iniciativa de Cocopa se plantearon como vías para aterrizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. Reconocer constitucionalmente la libredeterminación y la autonomía y a la vez negar que ésta tenga implicación para su ejercicio en los ámbitos territoriales en que están ubicados refleja por lo menos incompreensión sobre el sentido de esta reforma. Se tuvo especial empeño en suprimir de la propuesta el contenido planteado para el 115 constitucional que era un puente de acceso para la reivindicación del ejercicio de los derechos que dan contenido a la autonomía. El derecho para asociarse se limitó a las comunidades indígenas alegando que ya existe para los municipios, sin considerar que no todos los pueblos indígenas tienen la aspiración de convertirse en municipios y que algunos de ellos están ubicados en varios o en municipios que pertenecen a dos entidades federativas.

¹² En la exposición de motivos del dictamen, p. 7, plantean: “La propuesta de las comisiones unidas no sólo recupera e integra la totalidad de los derechos que la iniciativa presidencial menciona, va más allá y realiza un esfuerzo por enriquecerla, en particular, destaca el apartado «B» de esta propuesta, en el cual se incorpora un conjunto de acciones de gobierno que tienen por objetivo concretar el compromiso de establecer un nuevo pacto entre sociedad, gobierno federal y pueblos indígenas, tal y como lo señalan los Acuerdos de San Andrés.” Olvidaron los legisladores que la ley que creó al Instituto Nacional Indigenista en 1948 estableció en su artículo 12 lo que ellos plantean como novedad: la obligación de todas las secretarías de Estado de definir presupuestos específicos para indígenas, cosa que jamás ha sucedido.

La propuesta de reconocer a las comunidades como entidades de derecho público se modificó para quedar como entidades de interés público, esto es, bajo la protección del Estado y se delegó a las entidades federativas la definición de las normas para tal efecto. La insistencia en concentrar toda la reforma en un solo artículo habla *del* espíritu de reservación y segregación *que se propone* para los pueblos indígenas antes que permitir que toda la Constitución exprese la pluriculturalidad. Así, quedó un artículo de la Constitución para los pueblos indígenas y el resto para los no indígenas.¹³

Prohibir discriminar, discriminando

El nuevo texto constitucional incluye una adición al artículo primero constitucional que establece la prohibición expresa de todo tipo de discriminación y la paradoja del caso es que ellos fueron los primeros en violarla al redactar el artículo segundo constitucional con una lógica contraria al principio de presunción de inocencia de la Carta Universal de Derechos Humanos. En efecto, el contenido de dicho artículo parte de la presunción de culpabilidad para los pueblos indígenas, les advierte que la nación mexicana es única e indivisible no vaya a ser que se les ocurra fragmentarla, suprime de la iniciativa Cocopa el que su derecho a la libredeterminación y como expresión de ésta la autonomía se dará “como parte del Estado mexicano”, agregan en cambio que se dará en un marco de autonomía “que asegure la unidad nacional”, que sus sistemas normativos se aplicarán “sujetándose a los principios generales de esta Constitución” (fracc. II del art. 2o.), que la elección de sus autoridades de gobierno interno se harán “en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados” (fracc. III), que sus costumbres y especificidades culturales se tomarán en cuenta en juicios “respetando los preceptos de esta Constitución”.

De candados y derechos

El rechazo del EZLN y del Congreso Nacional Indígena era previsible y no porque se pensara que el Congreso no cambiaría “ningún punto ni

¹³Nada logró el PRD en su esfuerzo por revertir estas decisiones del PRI y el PAN, por ello sorprendió que su fracción en el Senado votara a favor en lo general cuando las observaciones particulares eran tan trascendentes para el sentido mismo de la reforma. Así se impuso la lógica de la cantidad de votos y de las negociaciones entre partidos, porque la fuerza y la autoridad no se logra con los argumentos jurídicos y políticos que puedan esgrimirse.

una coma" como de mala fe se señala, sino por la afectación que se hizo a una propuesta que como la de Cocopa es producto de una negociación que se realizó en el marco de una ley que emitió el propio Congreso. La reforma constitucional recién promulgada, dice mucho de la ideología e intereses de sus redactores pero también de su ignorancia en materia constitucional.

Al colocar sus candados en serie olvidaron la implicación de que el contenido del artículo segundo se ubique en el capítulo de garantías fundamentales. Por ejemplo, uno de los derechos que sufrió más limitaciones fue el relativo al acceso, al uso y disfrute de los recursos naturales en sus tierras y territorios. Se estableció que se ejercería "con respeto a las modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad". El supuesto nuevo derecho constitucional para los pueblos indígenas nace supeditado a las leyes, cuestión contraria al principio de jerarquía de normas.

Tampoco es correcto anteponer condicionantes que implican a la hipótesis de una futura y supuesta afectación de intereses particulares. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia ha establecido en diversas ejecutorias, la tesis de que las garantías constitucionales por su naturaleza jurídica, son, en la generalidad de los casos, limitaciones al poder público y no limitaciones a los particulares, por lo cual éstos no pueden violar esas garantías, ya que los hechos que ejecuten y que tiendan a privar de la vida, la libertad, propiedades, posesiones o derechos a otros particulares, encuentran su sanción en las disposiciones de derecho común. (vol. LVII, segunda parte: 32 amparo directo 7290]61, 29 de marzo de 1962).

En otra tesis se acude a la doctrina citando al jurisconsulto Pallares quien afirma: "nuestra Constitución no ha dado al Congreso, sino a los tribunales federales la facultad de proteger las garantías individuales y sólo por medio de procedimientos jurídicos, esto es, judiciales, de carácter particular sin hacer declaraciones generales, para que sus actos no tuvieran el carácter legislativo sino judicial" (citado en la SCJ tesis sobre ataque a las garantías individuales t. LXXIV: 3648, 10 de noviembre de 1942).

En los hechos la posición de los legisladores del PRI y el PAN es similar a la de los abogados de los propietarios privados de tierras, con el agravante de que se convierten en juez y parte. Este es sólo un ejemplo de las distorsiones presentes en el texto de la reforma constitucional sin abordar las omisiones de conceptos como el de tierras y territorios sustituido

por “los lugares que habitan y ocupan” así que podemos incluir a nuestros domicilios.

¿Cuál es el sentido de una afirmación constitucional tan fuerte y fundante como la de que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas? si se les quiere dar el trato de recién llegados, peticionarios de derechos que van a “molestar a los derechos de terceros” ¿No parece suficiente la limitación que ya tenía la fracción quinta de la iniciativa Cocopa al referirse sólo a los territorios que los pueblos usan y ocupan y no a los que han usado u ocupado? ¿Por qué no se destaca que se está demandando el uso y disfrute de recursos naturales y no el pleno dominio?

Los conflictos con derechos de terceros se darían de entrada si se plantearan derechos sobre tierras y territorios que han ocupado. Además, de acuerdo con la Suprema Corte no cualquier interés de tercero es reivindicable, sino sólo aquel que demuestre que su derecho ha sido violado. Así planteado, constituye una condicionante genérica que consigna una virtual preferencia a favor de cualquier interés distinto al de los pueblos indígenas.

La manera en que está redactada la nueva norma coloca de entrada en desventaja al derecho de los pueblos indígenas pues ni siquiera se señala que tales intereses de terceros deberán ser previamente acreditados.

Desde la apertura del apartado correspondiente a recursos naturales se pone en cuestión el principio de supremacía constitucional. Se anota: “Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia”. Como vemos, no sólo se insiste en condicionar el reconocimiento de derechos constitucionales al respeto a la Carta Fundamental en su conjunto, sino que anticonstitucionalmente se extiende la limitación hacia la legislación secundaria, que sin duda debería reformarse para hacer posible el ejercicio de los nuevos derechos constitucionales.

A este respecto, la Suprema Corte ha establecido claramente que “debe prevalecer siempre el imperio de la Carta Magna, y cuantas leyes secundarias se opongan a lo dispuesto en ella, no deben ser obedecidas por autoridad alguna”.¹⁴

Parece ocioso recordar que las normas constitucionales, todas ellas, forman el cuerpo de la Carta Fundamental; incluirían en este caso a las que se proponen relativas a pueblos indígenas. La Suprema Corte tam-

¹⁴Tomo IV, p. 878, amparo administrativo, 18 de abril de 1919.

bién ha señalado que “todas las normas constitucionales tienen la misma jerarquía y ninguna de ellas puede declararse inconstitucional, por lo que no puede aceptarse que algunas de sus normas no deban observarse por ser contrarias a lo dispuesto por otras”.¹⁵

Como vemos con la fuerza de los candados la de los derechos quedó nuevamente como asignatura pendiente.

Entre la autonomía de los pueblos indígenas y la tutela del Estado

En el debate sobre la contrarreforma a la iniciativa Cocopa, los legisladores que votaron a favor insistieron en minimizar la importancia de los cambios que se tradujeron en una propuesta para regular por una parte la supuesta autonomía de los pueblos indígenas y por otra, su negación a través de la tutela del Estado.

En varias de las modificaciones y mutilaciones se expresa esta antinomia. El apartado B sobre acciones del Estado es prueba de ello, también destaca el cambio del reconocimiento a las comunidades indígenas como entidades de derecho público por la referencia a que “Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”.

Como vemos, se delega tal reconocimiento a las entidades federativas, pues no se establece de manera directa en la Constitución y se coloca dicha expresión, que no derecho, en el artículo segundo constitucional, suprimiendo del 115 constitucional (Cocopa) la fracción IX que era parte de las normas que permitirían concretar los derechos reconocidos en el artículo segundo y que conviene recordar acá:

Se respetará el ejercicio de la libredeterminación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa. Las comunidades como *entidades de derecho público* y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las

¹⁵ Tomo v, primera parte, p. 17, amparo en revisión 2083/88, octava época.

legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles.

La iniciativa Cocopa habla de entidades de derecho público con un sentido muy preciso, entendiendo que son de derecho público, todas las normas que se refieren al Estado o a algún otro sujeto capaz de ejercer poder político o relacionarse con el Estado sin que éste actúe como particular. Por supuesto nos referimos a los pueblos indígenas y sus comunidades.

La visión que prevaleció en la contrarreforma es la de tutela del Estado antes que la de autonomía para los pueblos indígenas.

La hora indígena de la Corte

Desde el momento mismo en que el Senado aprobó por unanimidad el dictamen de lo que sería la reforma mutilada, éste fue ampliamente cuestionado, sin embargo, la Cámara de Diputados lo aprobó por mayoría y en 10 entidades federativas, las de mayor población indígena, el dictamen fue rechazado. Su ilegitimidad manifiesta se vió reforzada con la postura del Congreso Nacional Indígena y el propio EZLN.

Tras la promulgación de la llamada reforma indígena el 14 de agosto de 2001, 331 municipios indígenas presentaron a la Suprema Corte de Justicia controversias constitucionales para impugnar la violación al procedimiento para reformar a la Constitución, dado que el contenido no puede ser revisado por la Corte. Dichas controversias, son procedimientos mediante los cuales la Suprema Corte de Justicia resuelve divergencias entre órdenes u órganos de distintos rasgos normativos u órganos de un mismo o diverso orden normativo relativos a la constitucionalidad de sus normas o actos, o también a la legalidad de los actos de aplicación. Los pueblos indígenas acudieron al Poder Judicial para que revisara la forma en que fue procesada la reforma constitucional promulgada el 15 de agosto de 2001 así como la violación al derecho de consulta establecido en el convenio 169 de la OIT.

Por primera vez en la historia del país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación recibió como un alud 331 controversias constitucionales promovidas por autoridades de municipios con alta presencia indígena, en virtud de que son ellos quienes tienen tal posibilidad, no así los pueblos y sus comunidades que siguen privados de personalidad jurídica. Sin embargo no era la primera ocasión en que los pueblos indígenas acudían a la

Corte, lo hicieron en 1882 y el célebre ministro Ignacio Vallarta consideró que las comunidades indígenas no tenían personalidad jurídica, pues las Leyes de Reforma les habían colocado como propietarios individuales.¹⁶

En 1997 el ministro de la Corte Juventino Castro y Castro reconoció que:

los antecedentes jurisprudenciales mexicanos –todos de orden federal–, y sus precedentes relativos, no resultan abundantes y dignos de resaltar en forma muy especial. Ello es prueba de que pocos conflictos se han tratado a este respecto, e infortunadamente ello no significa el buen manejo de dichos conflictos, sino por el contrario la poca lucha de las organizaciones indígenas por establecer un mejor trato para esos compatriotas nuestros en posición disminuída.¹⁷

Ahí está el reconocimiento de una ausencia de justiciabilidad, con una explicación cargada de racismo.

Para impugnar la pretendida reforma de 2001 los pueblos indígenas tienen fundamentos. Aunado a compromisos jurídicos internos como la firma de los Acuerdos de San Andrés en el marco de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, está el que asumió el Estado mexicano al ratificar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo que, como todos sabemos, tiene implicación directa de orden interno conforme al artículo 133 constitucional. Siguiendo la línea de la justiciabilidad de los derechos y en especial los derivados de convenios internacionales, se encontrarán las razones indígenas para inconformarse ante uno de los poderes del Estado en razón de que hoy en día la Constitución no les reconoce los derechos como pueblos para estar en condiciones de acceso a los derechos humanos individuales. Señalamos estos elementos a manera de contexto para destacar la especial significación histórica de la decisión que tomó la Corte sobre el conjunto de controversias constitucionales referidas a la denominada reforma indígena.

¹⁶“La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX”, México, 1998, en Ignacio Vallarta, *Cuestiones constitucionales, votos*, imprenta de Francisco Díaz de León, 1879–1883, IV, pp. 49–83.

¹⁷Memoria del Seminario Internacional de Administración de Justicia y Pueblos Indígenas, La Paz, Bolivia, “1998 pp. 123 y 124. En dicho seminario el ministro Castro y Castro dio cuenta de dos precedentes jurisprudenciales, uno relativo al amparo en revisión 178/90, fallado el 5 de septiembre de 1990 donde se reafirmó el reconocimiento de la garantía de audiencia que tienen las comunidades indígenas, cuando se les pretenda privar o afectar sus bienes que guarden un Estado comunal y otro amparo directo 4344/72 resuelto el 4 de abril de 1973, que rechazó que a las personas de raza (sic) indígena se les pudiera considerar incapacitados para los efectos de la ley penal.

El procedimiento de reformas constitucionales

Durante 85 años la Constitución mexicana ha sido reformada *ad infinitum*. Incluso tocando aspectos esenciales al proyecto de nación plasmado en 1917 como el caso de la reforma salinista al 27 constitucional. Algunas de dichas reformas han sido cuestionadas por su contenido a través del discurso político y la movilización social. Sin embargo, hasta ahora no se había puesto atención suficiente al procedimiento de reformas a la Constitución ni se habían utilizado vías jurídicas idóneas.

El artículo 135 de la Constitución mexicana, dice:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Para su composición y funcionamiento, no sólo se agravan las reglas aplicables al quórum de aprobación, lo que se considera como votación especial, sino que se exige la intervención, de un órgano federal y otros locales, que reunidos componen un complejo no identificable con cada uno de sus miembros (*esto se presenta únicamente para la integración de este órgano*) se trata de que no se modifique fácilmente la Constitución.

Así, según el artículo 135 se requieren los elementos siguientes:

1. Que la reforma sea decretada por dos tercios del Congreso de la Unión.
2. Que se consulte la aprobación en sus términos a las legislaturas de los estados.
3. Que la mayoría absoluta de estas legislaturas acepten la reforma o adición.
4. Que se realice el cómputo de votos y la declaración correspondiente por el propio Congreso de la Unión o, en su caso, por la Comisión Permanente.

El órgano reformador es conocido comúnmente como el Constituyente permanente por ser una instancia emanada del Constituyente originario y con capacidad para realizar en todo tiempo y sin límites por materia modificaciones a la voluntad del Constituyente originario

creador de la Carta Magna. Por ello, coincidimos con las preocupaciones que la propia Corte ha manifestado en el sentido de que corresponde a la máxima instancia la función contralora de la Constitución ante los excesos en que pueda incurrir tal órgano que en estricto sentido no puede constituir un poder pues estaría contrariando los poderes expresos en que el Estado se ha dividido.

Bien sabemos que los actos que concretan el procedimiento exigido por el artículo 135, tienen cada uno efectos jurídicos; y cuyo agotamiento es indispensable para reformar o adicionar la Constitución.¹⁸

La Corte había mostrado conciencia y sentado precedentes en cuanto al mecanismo de control constitucional y en específico sobre la necesidad de analizar si puede la Corte revisar el procedimiento de reformas constitucionales. Compartimos la posición de aquellos ministros que consideran que esto es factible y además indispensable, pues de lo contrario se deja al llamado órgano reformador un poder ilimitado en la aplicación del artículo 135 constitucional. No olvidemos que en esencia este órgano puede crear y aún modificar poderes.

Este virtual imperio en que se ha convertido el 135 constitucional tiene sin embargo antecedentes históricos que si guardaban alguna relación con el electorado. Es el caso de la Constitución de 1824 que establecía la intervención de las legislaturas locales y la actuación sucesiva de los congresos generales ordinarios. Esto quiere decir que un Congreso ordinario común y corriente proponía la reforma, pero no se aprobaba en ese periodo sino hasta el periodo siguiente, a efecto de que los electores pudieran a través de su voto pronunciarse al respecto.

El artículo 135 constitucional nunca se reglamentó y la idea de que nuestro mecanismo de reformas es rígido no mereció mayor atención en cuanto a su expresión práctica. Ha llegado el momento de analizar si es suficiente la rigidez de la Constitución basada en la intervención de las legislaturas estatales o si es necesario introducir en el texto constitucional precisiones que constituyan un verdadero control del procedimiento de reformas a la Carta Fundamental. Tampoco nos habíamos planteado la necesidad de introducir cláusulas de intangibilidad que prohiban de manera expresa la reforma de conceptos fundamentales tal y como se hace en otros países.

¹⁸Cfr. Caso Camacho en amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución, Serie Debates, Pleno, Suprema Corte de Justicia de la Nación, primera parte, México, 1997 y con igual título, segunda parte, México, 2000.

EL DEBIDO PROCESO Y LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE CONSULTA EN EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

El proceso legislativo conducente a la aprobación y promulgación del Decreto de Reformas Constitucionales en Materia de Derechos Indígenas conculcó el artículo 6 del Convenio núm. 169 de la OIT, al no cumplir con las garantías procedimentales establecidas en este artículo con relación al derecho de los pueblos indígenas a ser consultados previamente, de buena fé, de manera adecuada al caso, a todos los niveles, con miras a alcanzar un acuerdo, y a través de sus instituciones representativas en la adopción de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

El artículo 135 como ha sido señalado, establece un número de garantías procedimentales que debe acompañar a todo acto de modificación o adición al texto constitucional. Sin embargo, estas garantías deben ser complementadas por lo establecido por los tratados de derechos humanos suscritos por el Gobierno mexicano. En particular, el procedimiento de reforma constitucional se rige también por la exigencia de la consulta a los pueblos indígenas establecido en el artículo 6 del Convenio núm. 169,¹⁹ en tanto que derecho especial y preferencial reconocido a los pueblos indígenas y requisito procedimental que vincula a la actuación de todos los poderes públicos en todo ámbito susceptible de afectar directamente a estos pueblos.

Dentro de su contenido respecto a derechos colectivos de los pueblos indígenas destaca el derecho de estos pueblos a la consulta en los siguientes términos:

Artículo 6 del Convenio 169 de la OIT

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

[...]

¹⁹El Convenio número 169 de la OIT fue ratificado por el Senado de la República el 11 de julio de 1990.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fé y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

Si bien el artículo 6.1. no hace referencia expresa a reformas constitucionales, éstas deben entenderse comprendidas dentro de la expresión “medidas legislativas”. Parece evidente que esta expresión tiene carácter abierto, comprendiendo a todos los elementos que componen el ordenamiento jurídico, a todos los niveles de la jerarquía normativa. Esta conclusión se desprende de la propia justificación de la norma. Si el objetivo es asegurar que ninguna medida legislativa capaz de afectar directamente a los pueblos indígenas sea tomada sin consulta a estos pueblos, debe reconocerse que esta garantía debe regir también en lo relativo a la norma suprema del ordenamiento. El Estado en su conjunto asumió el compromiso con este convenio por lo que la consulta debió aplicarse por todos los órganos que intervienen en el procedimiento de reforma constitucional.

Cabe considerar que el principio de consulta debió aplicarse, pues se trataba de una norma constitucional en proceso. En los hechos se ignoró la implicación del artículo 133 constitucional en materia de convenios y tratados internacionales con lo cual se produjo una violación indirecta a dicho artículo constitucional y en última instancia a través de la negación del derecho a la consulta se violó el derecho al debido proceso, en especial si se considera la exclusión histórica de los pueblos indígenas y la ignorancia que existe respecto a sus culturas y propuestas.

Como quedó señalado, el artículo 6 del Convenio núm. 169 establece una serie de garantías procedimentales de carácter especial que debe regir el proceso legislativo en materia susceptible de afectar directamente a los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido, debe establecer conexión con los artículos 14 y 16 constitucionales, que estipulan que el Estado está obligado a garantizar que ninguna persona será privada ni molestada en sus derechos sin que se le haya otorgado la oportunidad de defenderse de acuerdo con las formalidades establecidas por las leyes y previo respeto de las garantías de debido proceso legal.

Todo ello llevaría a considerar por qué unos municipios hablan a nombre de los pueblos indígenas para plantear una controversia, con lo cual la Corte daría cuenta de que estos pueblos que anteceden a la creación misma del Estado no tienen personalidad jurídica. Pero lo más no-

vedoso y a su alcance sería considerar que esos municipios forman parte del pacto federal, de la estructura jurídica del Estado y por lo tanto también se asumen obligados con el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, en contraste con la posición del órgano reformador que le dio a su autonomía para legislar una interpretación tan amplia que ignoraron derechos adquiridos por los pueblos.

BREVE MEMORIAL DE AGRAVIOS EN EL PROCEDIMIENTO PARA LOGRAR LA LLAMADA REFORMA INDÍGENA

1. La Cámara de Senadores redactó y concertó su dictamen sin realizar el proceso de consulta específico sobre el contenido de la pretendida reforma y lo aprobó el 25 de abril de 2001 y tres días después hizo lo propio la Cámara de Diputados.²⁰

2. Hasta ahora la participación de las legislaturas de los estados se limitaba a una especie de oficialía de partes.²¹ Es con la reforma indígena que su voto cobró relevancia y visibilidad. En el caso del procedimiento para la reforma indígena de 2001 encontramos serias irregularidades en la votación. El criterio de que los requisitos rígidos para reformar la Constitución se establecieron para que no sea tan fácil reformarla debería incluir al voto de las legislaturas estatales, a menos de que se asuma que su opinión es de mero trámite. En el caso, sí, por doble analogía y mayoría de razón se aplica la disposición de número de votos que rige para el Congreso de la Unión y la normatividad de las constituciones locales para sus propias reformas estatales, tendríamos que los estados de Aguascalientes, Coahuila, Durango, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Sonora, Hidalgo, San Luis Potosí, Baja California Sur emitieron su dictamen sin las dos terceras partes de votos requeridos en sus respectivas cartas fundamentales.

3. Por otra parte, la Comisión Permanente hizo la declaración de reforma cuando el total de los estados aún no se pronunciaba aplicando el criterio de que al reunir sus cuestionados 16 votos podía obviar la opi-

²⁰El 26 de abril, el diputado Héctor Sánchez hizo constar que el presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales violó los artículos 4o., 5o. y 11 del acuerdo parlamentario relativo a la organización de reuniones de comisiones y comités de la Cámara de Diputados, pues no tomó en consideración a la Comisión de Asuntos Indígenas para conformar las comisiones unidas e integrar la subcomisión dictaminadora.

²¹El abogado del Congreso local del estado de Sonora, Julio César Echeverría señaló que si bien la Constitución local en su artículo 163 establece las dos terceras partes de los miembros del Congreso para ser reformada “esta disposición no se aplica, ni es requisito para aprobar reformas que envía el Congreso de la Unión, a esas se les da un seguimiento igual que a toda la correspondencia”.

nión de parte de las legislaturas. Resulta una aberración jurídica la situación en que se colocó a entidades como Yucatán y Tamaulipas cuyos congresos alegaron durante el trámite de las controversias, que aún tenían en estudio el dictamen que dio lugar a la controvertida declaración de reforma constitucional.

4. Siguiendo con el recuento de las irregularidades del procedimiento, encontramos que entidades como Querétaro, Baja California, Aguascalientes y Guanajuato no publicaron su dictamen respectivo en el periódico oficial local, mientras que Sonora, Puebla y Michoacán, lo hicieron con posterioridad a la declaración de la permanente.

5. Así tenemos que sin estar incluido el tema en el orden del día y sin pasar por el llamado acuerdo parlamentario y con el dato en la *Gaceta Parlamentaria* de que sólo se contaba con 17 oficios recibidos, las bancadas del PRI y el PAN²² consumaron en la Comisión Permanente la pretendida reforma al acelerar el cómputo y declaratoria de validez del decreto de reformas, considerándolo como “de urgente y obvia resolución”,²³ eludiendo el más mínimo análisis y valoración sobre el proceso en las legislaturas locales que deja suficientes evidencias sobre la realidad federalista en nuestro país, sobre las limitaciones actuales del artículo 135 constitucional y su ausencia de reglamentación y, en especial, sobre la imposibilidad de comunicarse, dialogar y escuchar a los pueblos indígenas.

La Comisión Permanente incluyó en el cómputo a favor del dictamen a Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz; en contra: Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo, México, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas. Chiapas votó en contra e hizo pública tal decisión sin que apareciera en el cómputo ni fuera conminada a presentar su dictamen. No tenía interés por ser voto en contra. Morelos, votó en contra sin embargo no formalizó su decisión pues fue la entidad que alertó sobre la necesidad de contar con las dos terceras partes de los integrantes del Congreso local y en su caso no alcanzó tal requisito. Existe la hipótesis

²² Los priistas y panistas, con su añeja e histórica hermandad, liderados por Manuel Bartlett y Diego Fernández de Cevallos consumaron el conteo de votos para declarar aprobada la contrarreforma indígena.

²³ Fue a tal punto desmedida la prisa que se provocó un fuerte intercambio de acusaciones con la fracción del PRD que terminó por abandonar la sesión después de votar en contra. El senador por el PRD Jesús Ortega comentó en los medios que se procedió como quien se roba una bolsa o como el que espera en la esquina de un bar a los borrachitos para atracarlos al salir (19 de julio 2001, *La Jornada, Mileño, El Universal*).

de que los legisladores en la permanente disponían en todo caso de envíos por fax lo que pone de nuevo en cuestión la formalidad de un acto de tal envergadura como lo es la declaratoria de reforma constitucional. Evidencia que por lo demás se presta a su reposición posterior y quedaba fuera de nuestro alcance probarlo a no ser por los indicios que se suman a otros cuya prueba es irrefutable.

En síntesis, de la parte promovente se mostró debidamente que los diversos actos de autoridad realizados para lograr la pretendida reforma constitucional en materia indígena, violaron garantías, como la de legalidad, al emitirse un acto contrario a la Constitución; pues ésta debe ser vista de manera integral y tampoco se consideró el status del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en particular al derecho a la consulta por lo que se violaron, tanto el artículo 133 constitucional como el 14 y el 16. Por otra parte se alegó a la Corte que, de subsistir la pretendida reforma, sería violada en perjuicio de los pueblos indígenas la garantía de seguridad jurídica al aplicarse normas constitucionales inválidas, es decir, producto de un procedimiento distinto al constitucionalmente exigido; y la de debido proceso legal, al no exigirse fielmente las formalidades del procedimiento del artículo 135 constitucional.

De ahí que, quienes intervinieron en el proceso de formación de la reforma constitucional se apartaron de ese procedimiento, incluso lo contravinieron, por lo que quedó viciado el resultado final y, en consecuencia, afectando el “principio de legalidad”, que, como bien lo sabemos, consiste en que los actos de toda clase de autoridad, sin importar rango ni jerarquía entre ellos –los que realizan las autoridades que integran el órgano revisor– deben ajustarse a los mandamientos de la ley, pues no se concibe que puedan actuar libremente, al margen de la propia Constitución federal.

POSICIÓN DE LAS AUTORIDADES DEMANDADAS ANTE LA CORTE

Los principales argumentos que expusieron la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Presidencia de la República y las legislaturas de los estados, pretendiendo justificar la aprobación de la reforma en cuestión son los siguientes:

1. Que el municipio no representa los intereses de los pueblos indígenas. Ocultando que ellos mismos se negaron a reconocer personalidad

jurídica a los pueblos y que sólo en el espacio del municipio fue posible encontrar acreditación para demandar al Estado.

2. Que la Corte no tiene facultad para juzgar los actos de aprobación de la reforma constitucional.

3. Que los estados son soberanos sobre el modo de votar la reforma constitucional; y que no era necesario esperar a que todos emitieran su voto, puesto que el artículo 135 no lo considera necesario. El órgano reformador de la Constitución se integra por las legislaturas de todos los estados de la República, no se excluye a ninguno para esa función.

4. Que no es aplicable el Convenio 169 porque es inferior a la Constitución; que lo único que rige el proceso de reforma es el artículo 135 constitucional. Ignoraban con ello, las obligaciones del Estado contenidas en el artículo 133 constitucional, en el propio Convenio 169, en la Convención Americana y en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

5. Que sí hubo consulta a los pueblos indígenas a través de todos los eventos y foros que se llevaron a cabo desde 1994. Omitieron reconocer que dichos eventos no se realizaron ante las instancias de representación de los pueblos, ni respetando los requisitos exigidos por el artículo 60. del Convenio 169 y tampoco se especificó que se requería su opinión sobre el texto específico de la reforma que se iba a aprobar.

6. Que no es obligación consultar, toda vez que los diputados y senadores representan a todos los ciudadanos. Lo único que demostraron los legisladores al aprobar la reforma impugnada fue que no representan los intereses de los pueblos indígenas.

7. El proceso de consulta no es parte del procedimiento de reformas constitucionales, pues en el artículo 135 no está explícito. Frente a este argumento sólo queda preguntarse si refleja ignorancia del derecho y de los derechos indígenas o mala fe de las autoridades.²⁴

ESCENARIOS PREVISTOS PARA LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES INDÍGENAS

Desde el inicio de las promociones de controversias hubo conciencia de que la posible resolución de la Corte requería de una voluntad especial

²⁴Resumen elaborado por el Grupo Jurídico del Centro Pro de Derechos Humanos y la Red de Abogados y Abogadas por el Derecho Indígena, manuscrito, septiembre de 2002.

para hacer una interpretación profunda que abriera espacios jurídicos y políticos para que de nueva cuenta se lograra la revisión del texto constitucional impugnado. Provocaba cierta confianza observar que crecientemente los cambios en el país han propiciado que el Poder Judicial tome el lugar que le corresponde y le había sido usurpado por el presidencialismo concentrador en los hechos de las facultades de los otros poderes.

La Corte definió que en primer término debería pronunciarse en torno a sus posibilidades actuales de revisar la tarea del órgano reformador de la Constitución. Sabíamos que la Corte tendría que pronunciarse ya no sólo sobre si debe o no revisarse el procedimiento para realizar una reforma constitucional, postura afirmativa que ya tenía avanzada, sino si puede o no permitirse que un procedimiento inconstitucional para obtener una pretendida reforma constitucional, deje ésta vigente para aquellos que no promovieron controversias. ¿Puede permitir la Corte que una pretendida reforma constitucional viciada de inconstitucional subsista dentro de la carta fundamental?, ¿cuáles son los límites de la función contralora de la Corte sobre la Constitución? Una vez resuelto esto, en caso afirmativo, tendría que hacerlo sobre el ejercicio de los derechos derivados del Convenio 169 de la OIT con relación al artículo 133 constitucional. De otra manera no abordaría el alegato indígena de que se violó su derecho a la consulta contenido en ese convenio. No es tarea sencilla revisar el fondo a través de la forma, sin salirse de ella.

Considerábamos también que para el análisis del procedimiento seguido para lograr la pretendida reforma constitucional, la Corte debería tener presente la noción de bloque de constitucionalidad. Es decir, no se trataba de realizar sólo un análisis literal o textual del artículo 135 constitucional, sino que debería estar presente la función contralora de la Constitución para resolver como en este caso se conculcaron de manera directa los artículos 14, 16 y 133 constitucionales.

Este planteamiento llevaría a observar las lagunas presentes ante la ausencia de una reglamentación al 135 constitucional. Sin embargo, cabe señalar que precisamente en el caso indígena dicha ausencia debió cubrirse con el Convenio 169 que claramente establece como garantía procesal previa a la toma de decisiones que involucren a estos pueblos al principio de consulta. Este criterio resulta factible de sustentar, pues aún en el caso de que existiera ley reglamentaria del 135 constitucional, el convenio estaría por encima de esa ley e inmediatamente debajo de la carta fundamental.

Los agravios arriba enunciados estaban acreditados documentalmente así que la Corte contaría con elementos constitucionales para constatar nuestra aseveración de que en el procedimiento seguido para lograr la pretendida reforma constitucional se conculcaron derechos fundamentales. La Corte podría analizar con detenimiento cada uno de los actos requeridos por el artículo 135 de la Carta Magna y concluir que el órgano reformador no se integró ni actuó en la forma en que tal precepto constitucional establece, por lo que tendría que declarar que estamos ante una norma fundamental inválida. En estos escenarios no escapaba nuestra preocupación por el alcance de la resolución de la Corte en esta controversia.²⁵

Es muy importante tener presente que la Corte, por ser Poder Judicial no puede modificar el contenido de los artículos reformados. La Corte no tiene autoridad para modificar decisiones del poder reformador de la Constitución. Ese es uno de los problemas centrales que tienen estas acciones y están ligadas con el hecho de que los convenios internacionales en materia de derechos humanos, que son parte de la ley suprema conforme al 133 constitucional están por debajo de la Constitución, lo que dificulta por ejemplo la aplicación del Convenio 169. Sin embargo, la mayoría de las controversias se refieren a conceptos de invalidez relacionados con la violación ya señalada al procedimiento, pero también la violación al principio de consulta del mencionado convenio. La Corte bien podría valorar que en el momento en que se desarrollaba el proceso de reforma constitucional ésta aun no existía, por lo tanto debió respetarse el Convenio 169 que conforme lo ha dispuesto en su jurisprudencia, está por encima de las leyes federales. En los hechos la Corte puede abrir el espacio para que se establezcan mecanismos reales de aplicación a los convenios internacionales. Eso si quiere enfrentarse al problema de que los pueblos indígenas hoy por hoy no tienen garan-

²⁵Respecto a los efectos de resoluciones en las controversias constitucionales, la Constitución establece dos modalidades: i) cuando la Federación impugne disposiciones generales de los estados o los municipios, o cuando los estados combatan normas municipales generales, y en los casos de los incisos c), h) y k) del artículo 105 (se refieren, respectivamente al Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal o en su caso, dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales y dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales). Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia podrán tener efectos generales siempre que fueren aprobadas por una mayoría de al menos ocho votos de los ministros, y ii) las resoluciones distintas a las mencionadas que únicamente tendrán efecto para las partes en la controversia. Es decir en el caso de las controversias a la reforma indígena si ocho ministros votan a favor de una impugnación a su procedimiento de elaboración tendría efectos generales, esto es, suspendería la vigencia de la reforma provisionalmente si se pide reposición del procedimiento o definitivamente si se decide que está viciada de origen y por ello la declara inválida.

tizado su derecho de defensa como pueblos frente al Estado. Estos son en síntesis los alegatos esgrimidos desde la parte de la defensa y promoción indígena.

Pese a que confiamos en que nos asistía la razón, consideramos probable un escenario jurídico más conservador cuya tendencia tiene fuerza,²⁶ pensamos que era probable que en la Corte respondieran afirmativamente a la pregunta de si deben o no analizar el procedimiento de reformas a la Constitución y luego en el análisis concreto de la llamada reforma indígena concluyeran que no había violaciones. En cuanto al Convenio 169 había escasas posibilidades de que tomaran en cuenta la violación al principio de consulta, pues difícilmente superarían su tesis más reciente en la que avanzaron al considerar a los convenios por encima de la legislación federal. La evidencia de tal postura está en el hecho de que la Corte rechazó las pruebas ofrecidas de parte indígena que buscaban allegarle elementos sobre la implicación de la violación del derecho de consulta, argumentando que su tarea es interpretar la Constitución y el derecho no se prueba. Podrían sin embargo adherirse a la tesis de los derechos adquiridos que no se respetaron al realizar el procedimiento de reforma eludiendo así ubicarse en el cuestionamiento a la supremacía constitucional.

En ese escenario pensamos que era muy probable que se mantuviera la postura de que una resolución de este tipo no tiene carácter general, sino que atañen únicamente a quienes promovieron las controversias. Este elemento les podría llevar a considerar que sería "inconveniente" crear una situación donde en los hechos invaliden una norma de suyo general en unos espacios territoriales y la dejen vigente en otros.

LA DECLARATORIA DE IMPROCEDENCIA SOBRE LAS CONTROVERSIAS INDÍGENAS

En una sesión de Pleno cerrada, realizada el 6 de septiembre de 2002, ocho de 11 ministros consideraron que la Corte no tiene facultad para revisar los procedimientos de reformas a la Constitución, por ello, dejan libre el camino al órgano reformador, mal llamado Constituyente permanente, para hacer con la Constitución lo que quieran tanto en la

²⁶ Cfr. *Controversia sobre controversia*, José de Jesús Gudiño Pelayo (ministro de la Corte), Edit. Porrúa, México, 2000.

forma como en el fondo. Renunciaron con ello a la posibilidad de ejercer una función contralora al señalar que dicho órgano “no es susceptible de ningún tipo de control judicial”.

En un documento de 80 páginas que transcribe todo el procedimiento, la Corte dedica cuatro páginas de escasa argumentación a consignar su decisión en estos términos:

ÚNICO. En el caso, se impugna el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal en materia de derechos y cultura indígena. Este tribunal Pleno, ha determinado que la controversia constitucional no es procedente en contra del procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución que establece el artículo 135 de la Constitución federal, por virtud de que el artículo 105 del mismo ordenamiento, no prevé entre los sujetos que pueden ser parte en una controversia al órgano reformador que lleva a cabo ese procedimiento, ni tampoco los actos que realiza por lo que no pueden ser revisados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A partir de esto, la Corte procedió a fijar dos nuevas tesis, en la primera afirman enfáticos que el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal no es susceptible de control jurisdiccional y la otra que establece que la controversia constitucional es improcedente para impugnar el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal.²⁷

Tres ministros presentaron como ponencia la aceptación de la Corte de su facultad para revisar el procedimiento de reformas a la Constitución, definiendo que en el caso concreto a resolver no existen violaciones a tal procedimiento.²⁸ La ponencia mayoritaria no abordó consideración indígena alguna, ni de fondo ni de forma, ni legal ni política, por lo que la pretendida reforma de 2001 no obtiene calificación de válida ni inválida aun cuando implícitamente resulta reafirmada. En cambio la de minoría si incluyó reflexiones indígenas sólo que relativas a la pobreza y marginación de los mismos y no a sus derechos.

²⁷De próxima publicación como tesis 39/2002 y 40/2002 respectivamente.

²⁸El ministro Mariano Azuela ponente de esta posición minoritaria se lamentó de la ausencia de sensibilidad política de la Corte pues según su opinión se pudo emitir alguna resolución o declaración sobre la cuestión indígena aun cuando no tuviera carácter vinculatorio (revista *Proceso*, 15 de septiembre de 2002).

La decisión de la Corte declarando la improcedencia de las controversias indígenas expresa la hegemonía del pensamiento jurídico acorde con los parámetros del régimen que no cambió con la alternancia y que se orientó a la exclusión jurídica de los pueblos indígenas. Es una decisión histórica que quedará en los memoriales de agravios contra los pueblos indígenas, marca la medida en que el Poder Judicial niega su contribución a la reforma del Estado y forma parte ya de los escollos que desde el Estado se han puesto a los pueblos indígenas para el reconocimiento de sus derechos colectivos como pueblos. Esta postura constituye una regresión respecto a las tesis que esta instancia había sustentado anteriormente y una salida por la puerta falsa ante problemas constitucionales de enorme envergadura, como son la ausencia de justiciabilidad de los convenios internacionales, la falacia en que ha convertido la clase política y el carácter rígido de nuestra Constitución pues existe incongruencia entre los requisitos y criterios para reformar las constituciones locales respecto a la general.

Estos problemas están en la base de los grandes retos que la nación enfrenta ante la arrogancia de un régimen que se dispone a continuar alterando las decisiones básicas del pacto social emanado de la Revolución de 1917 como fue en 1992, con la privatización de la tenencia de la tierra y ahora se pretende con la energía eléctrica.

Las controversias indígenas significaban un reto jurídico y político para la Corte pues abordarlo cabalmente requería un esfuerzo de interpretación que generara nuevos espacios y posibilidades para esta instancia en carácter de tribunal constitucional. Desde la aceptación misma de los municipios indígenas como promoventes hasta la valoración sobre la inserción en el derecho interno de convenios internacionales y su relación con el principio de supremacía constitucional.

La interpretación constitucional es una tarea técnica muy delicada que exige tanto unos profundos conocimientos de las técnicas jurídicas como una acentuada sensibilidad política. Y es que, como el juez Holmes afirmara, las disposiciones constitucionales no son fórmulas matemáticas cuya esencia esté en la forma, sino instituciones orgánicas vivas cuya significación es vital y no formal.²⁹

²⁹Francisco Fernández Segado, "La jurisdicción constitucional en la actualidad", *Ius et Praxis*, Lima, núm. 16, diciembre de 1990, p. 79a.

No en balde se ha planteado la naturaleza especial de la tarea de interpretación en lógica de tribunal constitucional y no en lógica de tribunal legalista y jurisdiccional, ambas sabemos están presentes y contrapuestas en la integración actual de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Políticamente los ministros de la Corte no son ajenos a la influencia de quienes liderean el Congreso y a la vez mantienen vínculos con ellos desde sus despachos privados. Unos fueron los argumentos oficiales del Congreso en su defensa y otros los que transmitieron en sus cabildeos.

De parte indígena se actuó con las cartas sobre la mesa, los argumentos planteados por escrito se refrendaron en las escasas entrevistas que sostuvieron con algunos ministros, las cuales no alcanzaron el carácter de diálogo, pues las coordinadas ideológicas más benignas motivaban expresiones de simpatía en razón de la extrema pobreza, de la belleza del traje típico pero jamás del interés jurídico e histórico de los pueblos indígenas.³⁰ En dichos encuentros se percibió que en la Corte consideraban que les había llegado un problema político y no uno de naturaleza jurídica .

Trato de imaginar la reacción de quienes promovieron las controversias curtidos como están en resistir las agresiones del Estado y a la vez profundamente esperanzados en lograr algún día su reconocimiento, por ello recuerdo a dos autoridades indígenas que opinaban sobre las controversias; la primera decía confiada, si va a dar justicia por eso así se llama y otra preguntaba ¿quién los nombra a ellos? Al mencionar al Congreso respondió: “¿y quieren que decida contra el que los pone?”³¹

En los procesos democráticos de otros países los tribunales constitucionales se han ubicado dentro de una tendencia que se conoce como activismo judicial en la medida en que se involucran en la definición de los retos del cambio y crean y recrean el derecho.

La Suprema Corte en nuestro país ha definido que más vale malo por conocido y envuelta en el autismo jurídico de su discurso renunció a sembrar para el futuro.

³⁰La ministra Olga Sánchez Cordero, ponente de la posición mayoritaria declaró que su posición jurídica no iba en demérito de su solidaridad con los pueblos indígenas (boletín de la SCJ, 6 de agosto de 2002).

³¹Expresadas en reunión de autoridades indígenas promoventes de las controversias, Oaxaca, Oax., 22 de febrero de 2002.

PERSPECTIVA

Con estas reflexiones queda claro cómo la mirada indígena está contribuyendo una vez más a visibilizar el Estado que tenemos y a plantear en consecuencia los retos de fondo que una reforma del mismo debe enfrentar si se quiere transitar hacia un auténtico orden jurídico de la pluriculturalidad. Por ello falta incluir en la reforma del Estado las facultades expresas de control constitucional en cuanto a las reglas relativas a los órganos, a la distribución territorial del poder, a la relación del Estado y los ciudadanos y a los derechos fundamentales. Con ello se configurará el escenario que Kelsen ha llamado “del legislador negativo”.³² Es decir, el órgano reformador tendría las facultades de reformar la Constitución y la Corte, en tanto tribunal constitucional la de suprimir aquellas normas que resultaran inválidas. Una reforma así evitaría la discrecionalidad a que estamos sujetos, por ejemplo en el caso de las controversias indígenas donde la argumentación de parte indígena estuvo supeditada a la dinámica interna de argumentos y posiciones en torno a la posibilidad misma de que la Corte reivindicara su competencia para revisar el procedimiento de reformas a la Constitución bajo la interpretación de facultades implícitas.

Vale insistir que las controversias indígenas mostraron una vez más la ausencia de varios temas fundamentales para la Reforma del Estado que tienen que ver con la posibilidad de que el proyecto de nación que queremos considere seriamente a los pueblos indígenas como sujetos colectivos del derecho a la autonomía y libredeterminación dentro de un nuevo pacto social que resguarde, mediante cláusulas de intangibilidad, las decisiones fundamentales que garanticen el ejercicio de los derechos económicos, políticos, sociales y culturales del país que somos.

El México profundo sigue indicando el camino para reconstituir nuestra identidad y dignidad, nuestra soberanía y en última instancia para seguir siendo nación en tiempos donde la lógica del libremercado y las transitorias hegemonías en la clase política constituyen una amenaza para alcanzar la justicia en su sentido más pleno.

³²Hans Kelsen, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)* publicado por el IJ-UNAM, agosto de 2001.

BIBLIOGRAFÍA

- Boletín de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* (2002), "Caso Camacho en amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución", en *Serie Debates Pleno*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, primera parte, México, 1997 y con igual título, segunda parte, México, 2000.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (1990), "La jurisdicción constitucional en la actualidad", en *Ius et Praxis*, Lima, núm. 16.
- GÓMEZ, Magdalena (1987), "Derecho Consuetudinario indígena", *México Indígena*, núm. 25.
- (1990), "Defensoría jurídica de presos indígenas", en *Entre la ley y la costumbre*, IIDH-III.
- (coautora) (1990), "La fuerza de la costumbre indígena frente al imperio de la ley nacional", en *Dónde no hay abogado*, IIDH, San José, octubre de 1990, INI.
- (1995), "Las cuentas pendientes de la diversidad jurídica: el caso de las expulsiones por motivos religiosos", en Victoria Chénaut, y María Teresa Sierra (coords.), *Pueblos indígenas ante el derecho*, CIESAS-CEMCA.
- (1992), "La juridización de los indígenas ante la nación mexicana", *Revista Justicia y Paz*, núm. 25.
- (1995), "Lectura comentada del Convenio 169 de la OIT", en *Derechos indígenas*, INI, México, D.F., 2a. edición.
- (1995), *Discurso de ingreso a la Academia Mexicana de Derechos Humanos*.
- "El Derecho Indígena, entre la ignorancia y el prejuicio", *La Jornada del Campo*, 3 de mayo de 1996.
- , "La pluralidad jurídica y la jurisdicción indígena", *El Cotidiano*, mayo de 1996, Universidad Autónoma Metropolitana.
- , "El derecho indígena en la antesala de la Constitución", en *Economía Informa*, UNAM, septiembre de 1996.
- (coord.) (1997), *Derecho Indígena*, AMNU-INI.
- (1998), "Iniciativa presidencial en materia indígena. Los desacuerdos con los Acuerdos de San Andrés", en *Autonomía y derechos de los Pueblos indígenas*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, pp. 169-202.
- (2001), *La constitucionalidad pendiente: análisis del proceso mexicano de reformas en materia indígena, 1992-2001*, presentada en el Semi-

- nario sobre Tratados y otros Acuerdos Constructivos sobre Pueblos Indígenas organizado por la Universidad de Andalucía, Sevilla, España, del 9 al 13 de septiembre de 2001. Memoria (en prensa).
- (2002), "Derecho indígena y Constitucionalidad", en Esteban Krotz (ed.), *Antropología Jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, Ed. Anthropos-UAM, España, pp. 235-277.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús (2000), *Controversia sobre controversia*, Ed. Porrúa, México.
- KELSEN, Hans (2001), *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, publicado por el IJ-UNAM.
- PRECEDENTES RELEVANTES EN MATERIA CONSTITUCIONAL, Suprema Corte de Justicia, 8a época, México, 1997.
- , 6a. época, México, 1999.
- , 5a. época, México, 1999.
- RUBIO LLORENTE, Francisco (1995), *Derechos fundamentales y principios constitucionales*, Edit. Ariel, Barcelona.
- TREVES, Renato (1991), *Sociología del derecho y socialismo liberal*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- VALLARTA, Ignacio (1998), "La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX", en *Cuestiones constitucionales, Votos*, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1879-1883 IV, México, pp. 49-83.

Francisco López Bárcenas*

La lucha por la autonomía indígena en México: un reto al pluralismo

INTRODUCCIÓN

COMO LA mayoría de los estados latinoamericanos, el mexicano es un Estado multicultural en donde conviven, además de la población mestiza, al menos 62 pueblos indígenas, que en conjunto representan el 10 por ciento de la población nacional con 8'701,688 habitantes repartidos por todo el territorio estatal y que en 803 de los 2,403 municipios en que se divide el país representan al menos el 30 por ciento de la población. No obstante esa situación durante toda su historia el Estado se había asumido como si su composición fuera monocultural, reconociendo un solo orden jurídico y diseñando sus instituciones sobre la base de la población mestiza dominante. La negación de la existencia de los pueblos indígenas cerró la puerta a toda posibilidad del ejercicio diferenciado de los derechos humanos reconocidos por el orden internacional.

Esta situación comenzó a ser cuestionada por los propios pueblos indígenas después de la década de los ochenta, lo que obligó al Estado mexicano a diseñar algunos programas especiales de atención a sus habitantes, pero sin reconocerles derechos específicos. La aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el Estado de Chiapas, al sur de la República, enarbolando como una de sus reivindicaciones centrales el reconocimiento de los derechos indígenas, colocó a éstos dentro de la agenda de los grandes problemas nacionales pendientes de resolver. Un pendiente que aún espera respuesta porque ni la transición política de un régimen de partido único a otro de partido conservador han hecho posible el reconocimiento de los derechos indígenas.

En las siguientes líneas se tratan las diversas formas como el Estado mexicano, desde su formación a la fecha, ha tratado los dere-

* Abogado mixteco, miembro del Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, A.C.

chos indígenas desde el punto de vista de la construcción de su orden jurídico. Se parte de la influencia que el derecho internacional ha tenido en el interno del Estado, después se delinear los rasgos históricos del Estado mexicano, para abordar, por último, los puntos centrales del debate actual: los acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena, las propuestas de reforma constitucional derivadas de ellos, la fallida reforma constitucional del año 2001. Esperamos que con ello los lectores tengan una visión de conjunto de los reclamos indígenas en México, que en mucho se parecen a los de otros estados latinoamericanos.

TIEMPOS DE DERECHOS

La doctrina liberal que nos heredó la ilustración y el liberalismo francés puso el acento de los sujetos de derecho en los individuos y más específicamente en las personas. No se concebía que pudieran existir otros sujetos diversos con capacidad para ser titulares de derechos. Asimismo, históricamente se ha aceptado que los derechos fundamentales de todo ser humano son la vida, la igualdad, la libertad y la dignidad y cuando éstos se violan quien se ve afectado con ello pierde algo de su integridad como ser humano. Estas ideas se han plasmados en diversos documentos jurídicos de derecho internacional. En la actualidad el más importante de ellos es la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, el cual en su artículo tercero establece que: "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona."

En ese mismo sentido el artículo séptimo de ella expresa que: "Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación."¹

El problema se presenta a la hora de su observancia ya que las condiciones concretas en que se ejecutan influye en los resultados de ello. La historia ha demostrado que reclamarlos de la misma manera en situaciones sociales distintas produce discriminación, violenta la igualdad y viola los derechos humanos. De ahí que junto a los derechos humanos individuales se hayan considerado también los de las minorías.

¹Tarcisio Navarrete M. et al., *Los derechos humanos al alcance de todos*, segunda edición, Diana, México, 1992, p. 197.

Los derechos de las minorías comenzaron a tener auge a partir de los reclamos de los grupos étnicos que constituían minorías sociales frente al resto de la población de los estados y, por lo mismo, no encontraban las condiciones indispensables para hacer valer sus derechos de la misma manera que aquellos que formaban parte de la población dominante. Se inició con diversas resoluciones de la Organización de Naciones Unidas y algunos pactos regionales antes de convertirse en normas de derecho internacional. Pero el paso decisivo se dió con la adopción del *Pacto de derechos civiles y políticos*, aprobado el 16 de diciembre de 1966 y con vigencia a partir del 27 de abril de 1977. En su artículo 27 establece lo siguiente: "En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma".

Aun cuando en esa norma internacional los sujetos titulares de los derechos siguen siendo los individuos y los derechos son individuales, aceptar que el ejercicio de tales derechos se hiciera de manera diferenciada al de la población dominante constituyó un paso importante en la lucha por la vigencia de los derechos humanos.

Pero también los derechos de las minorías en los estados nacionales pronto mostraron su insuficiencia para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales, sobre todo en aquellos casos donde siendo mayoría eran tratados como minorías por estar sometidos al poder y la voluntad de una minoría social. Fue entonces cuando se dio un salto cualitativo y se empezó a hablar de derechos colectivos, diferentes a los de los estados, pero también a los de los individuos que integran su población. Surgió un nuevo sujeto de derecho: el pueblo indígena.

LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El 26 de junio de 1957, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas, aprobó el Convenio 107, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas tribales y semitribales en los países independientes. Este documento jurídico de carácter internacional fue reformado el 7 de junio de

1989, convirtiéndose en el *Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Este documento, en su artículo primero, inciso b, define a los pueblos indígenas de la siguiente manera:

1. El presente Convenio se aplica:
 - a)...
 - b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
2. La conciencia de su identidad indígena o tribal, deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio.
3. La utilización del término "pueblos" en este convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.²

El Estado mexicano ratificó el convenio por los medios que la propia Constitución política establece y por tanto es plenamente válido en nuestro país.³

LOS DERECHOS INDÍGENAS EN MÉXICO

Con la firma del Convenio 169 el gobierno mexicano se comprometió a reformar su orden jurídico, sus instituciones y su relación con los pueblos indígenas para considerarlos sujetos de derechos. Esto era muy importante porque, como es bien sabido, el Estado mexicano se construyó bajo la influencia criolla, producto del mestizaje entre la cultura española y las diversas culturas existentes cuando aquéllos invadieron estas tierras con la intención de conquistarlas. El mestizaje se dio, es

²Convenio núm. 169 *Sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, 1989, Organización Internacional del Trabajo, Oficina para América Central y Panamá, Costa Rica, 1996, pp. 5-6.

³Más información al respecto puede hallarse en: Francisco López Bárcenas, *El Convenio 169 de la OIT: su validez y problemas de aplicación en nuestro país*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1996.

cierto, pero las culturas indígenas no desaparecieron; sólo que después de la independencia de México respecto de la corona española, los mestizos las ignoraron, a pesar que después de 300 años de resistencia seguían conservando sus principales rasgos culturales y ordenando su vida según sus propios valores.

Pero la realidad era más compleja y el Constituyente no podía eludirla tan fácilmente, pues aparecía por donde menos se le esperaba. En el Acta Constitucional de la República Mexicana de 1824⁴ se estableció como facultad del Congreso de la Unión arreglar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes estados de la Federación y *tribus de indios*, disposición que se reiteró en el artículo 49, fracción XI, de la primera Constitución federal de México como país independiente, promulgada el 4 de octubre de 1824.⁵

Todas las constituciones o proyectos de ellas de esa época, siguieron la misma línea excluyente, situación que se consolidaría en la Constitución federal de 1857, en la cual privó una visión eminentemente individualista y homogénea.⁶ La igualdad de los individuos que se estableció como garantía, no permitió que ésta se ejerciera de manera diferente. Los indígenas no existían para ella y si existieran deberían sujetarse a normas inspiradas en valores totalmente ajenos a su cultura.

Así continuamos por muchos años hasta el año de 1992, cuando el gobierno federal —aprovechando la cercanía de los 500 años de la invasión española al continente americano— promovió una adición al artículo 4o. de la Constitución federal para reconocer la existencia de pueblos indígenas en su seno y hacer efectivos sus derechos. Eso fue lo que se nos dijo, pero en el decreto del 28 de enero de 1992⁷ lo que se publicó fue una norma declarativa de la pluriculturalidad de la nación mexicana, misma que obtiene su sustento en la presencia originaria de los pueblos indígenas. El reconocimiento que se hacía en esa norma era como componente de la pluralidad cultural de la nación, y sólo de manera indirecta se podía establecer la consideración de los pueblos indígenas como sujetos de derecho; la propia norma jurídico-constitucional restringía los derechos que se les pudieran reconocer a los pueblos indígenas a los de carácter cultural y sólo aquellos que la ley secundaria eventualmen-

⁴Jorge Sayeg Helú, *El nacimiento de la República federal mexicana*, SEP-Setentas, México, 1974, pp. 115-123.

⁵*Ibidem*, pp. 125-162.

⁶Loc. cit., pp. 607-626.

⁷*Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de enero de 1992.

te llegara a establecer. En ella se seguía en la lógica de negar los derechos políticos y económicos, que son los fundamentales para la existencia de los pueblos indígenas, el respeto de sus derechos y la seguridad de su existencia y desarrollo futuro.

Lo mismo que con el artículo 4o. sucede con la fracción VII, párrafo segundo, del artículo 27 constitucional, reformado por decreto del 6 de enero de 1992, en el cual se establece que "la ley protegerá la integridad de los grupos indígenas".⁸ Esta norma desconocía al sujeto colectivo de derecho establecido en el artículo 4o. de la propia Constitución federal al mismo tiempo que el presunto derecho reconocido en ella se convertía en simple expectativa que la ley encargada de protegerlo desaparecería, pues la Ley Agraria en su artículo 106 prescribe que "las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4o. y el segundo párrafo de la fracción séptima del artículo 27 constitucional".⁹ El absurdo de esta disposición se encuentra en que la Constitución ordena a ella que proteja, pero en lugar de hacerlo remite tal obligación a otra norma inexistente.

Después de la reforma constitucional se reformaron algunas leyes federales y estatales. Entre ellas las que impactan materias de acceso a la justicia penal, sobre derechos agrarios y recursos naturales, culturales y en materia administrativa. En el primer caso se incluyen los códigos penales para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal y Federal de Procedimientos Penales. En referencia a derechos sobre recursos naturales se contempla las leyes General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Agraria y sus reglamentos, así como la Forestal. Asimismo, relativos a derechos culturales se incluyen las leyes General de Educación y su reglamento y la Federal de Derechos de Autor. Por último, en materia administrativa se contempla la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Sólo que en esta legislación a los pueblos indígenas se les sigue negando el derecho de decidir por ellos mismos su futuro, tratándolos como si no existieran, y cuando se les reconocen algunos derechos se hace desvirtuando su carácter de pueblos, como si fueran minorías a las que hay que ayudar a que se integren a la "cultura nacional" y por ese camino desaparecerlos.

⁸ *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de enero de 1992.

⁹ *Ley Agraria*, Anaya Editores, México, 1993, p. 43.

Además de las insuficiencias de las leyes, ninguna institución de gobierno se reformó para hacer posible su ejercicio, por lo que quedaron en letra muerta. Dos ejemplos: la legislación penal se reformó desde el año de 1985, incorporando el derecho del indígena procesado a contar con traductor o intérprete y a que se tomen en cuenta sus usos y costumbres, pero 15 años después no existía institución que prestara esos servicios y los jueces carecían de todo conocimiento sobre los usos y costumbres. En otro sentido, la legislación sobre derechos de autor incorporó, a principios de la década de los noventa, el derecho de las comunidades indígenas a registrar sus obras, pero en la Dirección General de Derechos de Autor no lo hacen porque no existe una sección para ello.

Las modificaciones legislativas en los estados comenzaron con la década de los noventa y aumentaron poco después de la adición de primer párrafo al artículo 4o. de la Constitución federal,¹⁰ para incluir una declaración sobre la existencia de los pueblos indígenas. Hasta 1996, antes de la firma de los *Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena* había 12 constituciones estatales modificadas para introducir en ellas derechos para indígenas. Dos de ellas –Oaxaca y Chihuahua– rebasaron lo restringido de las disposiciones de la Constitución Federal; y las 10 restantes –Chiapas, Querétaro, Hidalgo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz, Nayarit, Jalisco, Estado de México y Durango– se ciñeron a ella, con las modalidades del caso. Guerrero es un caso atípico pues aunque su Constitución contiene algunas referencias a la materia, las reformas se introdujeron antes que en la Constitución federal. Lo paradójico del caso es que siendo una de las que iniciaron los cambios en los estados, siga siendo la más atrasada de todas.¹¹ Oaxaca, en cambio desarrolló una reforma sin precedentes en toda la República, al grado que además de la Constitución política del estado se reformaron 12 leyes más para incluir derechos indígenas y se aprobó una ley específica en la materia.¹² Pero si ni la Constitución Política ni la legislación federal reconocieron plenamente a los pueblos indígenas como sujetos de derechos, mal lo podían hacer las entidades federativas, pues al estar acotadas por aquellas, ninguna validez tendrían sus disposiciones.

¹⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992.

¹¹ Francisco López Bárcenas, "La diversidad mutilada: los derechos indígenas en la legislación de los estados de la Federación mexicana", en Gabriel García Colorado, *El derecho a la identidad cultural*, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1999.

¹² Francisco López Bárcenas, "Constitución y derechos indígenas en Oaxaca", *Cuadernos Agrarios*, núm. 16, nueva época, México, 1998.

LA REBELIÓN ZAPATISTA Y LOS DERECHOS INDÍGENAS

En esa situación nos encontrábamos cuando el 1o. de enero de 1994, hizo su aparición el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) demandando el reconocimiento de una serie de derechos y la modificación de las políticas de atención para los pueblos y comunidades indígenas de las diversas entidades federativas que constituyen la nación mexicana.

En marzo de 1995 se abrió la negociación entre el EZLN y el Ejecutivo federal en el marco de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.¹³ En octubre de ese mismo año, el gobierno y el EZLN llegaron a 57 puntos de consenso sobre derechos y cultura indígenas a través de las distintas mesas de diálogo de San Andrés. Junto con estas mesas de diálogo se convocó al Foro Nacional de Cultura y Derechos Indígenas, que contó con la participación de alrededor de 500 representantes de 35 pueblos indígenas. Este proceso representó un amplio proceso de consulta a los pueblos indígenas, al grado que no es exagerado afirmar que los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena ha sido el documento más consensado de cuantas propuestas de transformación se han realizado en nuestro país.

Paralelamente, el Congreso de la Unión, junto con la Secretaría de Gobernación del Poder Ejecutivo federal, convocaron el 10 de octubre de 1995 a la Consulta Nacional sobre Derecho y Participación Indígenas. El fin manifiesto de este proceso fue "achicar" las propuestas que se estaban realizando en el diálogo de San Andrés Larráinzar, por eso en la mayoría de los casos sólo se invitó a participar a personas afines al gobierno. No obstante eso los resultados obtenidos se acercaban mucho a las propuestas que se estaban realizando en el diálogo de San Andrés.

Los resultados, coincidentes en ambas consultas, sirvieron de base para la firma de los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, mejor conocidos como Acuerdos de San Andrés Larráinzar entre el EZLN y el Ejecutivo, el 16 de febrero de 1996.

En los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena se sientan las bases para el establecimiento de una nueva relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas, a través de la modificación del marco jurídico, en el cual se debería incorporar a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho y su derecho a la libre determinación expresado en autonomía. Estos derechos permitirían a los pueblos indíge-

¹³ *Diario Oficial de la Federación*, 11 de marzo de 1995.

nas decidir y ejercer sus formas propias de organización social, política, económica y cultural; aplicar sus sistemas normativos en la resolución de conflictos internos, garantizar el acceso a la jurisdicción del Estado tomando en cuenta sus particularidades culturales, reconocer el derecho que tienen los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios, así como el acceso a los recursos naturales en ellos existentes.

Por otro lado, establece el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para que ejerzan una participación directa en la vida política nacional, a través del reconocimiento de sus autoridades tradicionales y sus formas propias de elección; garantiza la difusión, preservación y enriquecimiento de sus conocimientos, lenguas, y demás elementos constitutivos de sus culturas, así como el acceso a una educación bilingüe e intercultural que les permita su desarrollo cultural.

LAS INICIATIVAS DE REFORMA

La iniciativa de reforma constitucional fue encomendada por las partes en conflicto a la Comisión de Concordia y Pacificación del Poder Legislativo Federal (Cocopa). El 29 de noviembre de 1996, la Cocopa presentó una iniciativa de reforma constitucional, basada en el Convenio 169 y en el contenido de los Acuerdos de San Andrés. Esta iniciativa fue avallada por el EZLN, pero no por el gobierno que, el 20 de diciembre de ese mismo año, presentó lo que llamó varias objeciones que en realidad eran una contrapropuesta, misma que iniciado el año de 1997 el EZLN calificó de inaceptable. El ambiente político se enrareció y así se mantuvo durante todo ese año, mientras tanto la represión y el hostigamiento a las regiones indígenas se agudizó hasta terminar con la masacre de Acteal. El dos de febrero de 1998 el gobierno federal "redujo" sus observaciones, pero en sustancia mantuvo las mismas objeciones de fondo.¹⁴

Como no obtuviera consenso para lanzar su propuesta, el 15 de marzo de 1998 el Ejecutivo unilateralmente presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Constitución en materia de derechos indígenas, que se apartó de lo pactado en San Andrés, contradecía

¹⁴Para un amplio análisis de las objeciones gubernamentales a la propuesta de reforma de la Cocopa puede consultarse: Magdalena Gómez, "Iniciativa presidencial en materia indígena, los desacuerdos con los Acuerdos de San Andrés", en Gabriel García Colorado e Irma Eréndira Sandoval (coords.), *Autonomía y derechos de los pueblos indios*, tercera edición, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 2000.

la propuesta de la Cocopa y representó un obstáculo hacia la consecución de la paz.

El Partido Acción Nacional (PAN) también presentó su propia iniciativa de reformas que en lo sustancial coincidía con la presentada por el Presidente de la República, salvo algunas excepciones que a continuación comentamos. Comenzaba señalando que "la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas", pero a diferencia de las otras iniciativas no identifica a los pueblos indígenas, sino se remite a la legislación expresando "que son aquellos reconocidos por la Ley y los tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República y aprobados por el Senado". Con semejante norma, el día que el Estado mexicano decida denunciar el Convenio 169 de la OIT no habrá referencia jurídica alguna para saber quiénes son los pueblos indígenas.

Coincidía también con la propuesta gubernamental de reconocer autonomía a las comunidades y no a los pueblos indígenas, restringiéndola, además al ámbito municipal, "en los términos que establezcan los Estados". Con esta propuesta no existía garantía alguna de que los estados garantizaran el ejercicio de la autonomía de las comunidades indígenas, pues no se les obligaba a legislar sobre ello, sino sólo se les proponía, sin dar tampoco los principios o lineamientos sobre los cuales se haría.

Un aspecto importante que distinguía a la propuesta panista de las demás fue su idea de reglamentar el ejercicio de la autonomía indígena a través de la elaboración de cartas municipales, las cuales deberían ser aprobadas por las legislaturas de los estados a que pertenecieran. En tales cartas –se proponía– se debería respetar la unidad nacional, las garantías individuales, los derechos humanos, la dignidad, la integridad y la participación de la mujer en condiciones de equidad, las formas democráticas de acceso al poder y la preservación del entorno ambiental. Como si unas cartas pudieran oponerse a la Constitución federal y ser al mismo tiempo válidas.

Los derechos mínimos que tales cartas deberían garantizar a las comunidades indígenas eran: las normas para decidir su organización social, política y cultural; la facultad de aplicar sus usos y costumbres, en la regulación y solución de conflictos internos, así como las condiciones bajo las cuales sus procedimientos y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado; el procedimiento para elegir a sus autoridades y el reconocimiento de las mismas; las formas para acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales

dentro de su ámbito territorial, que respeten los derechos de terceros y dejen a salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la nación; y, las disposiciones para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimiento y todos los elementos que configuren la identidad de los pueblos indígenas.

La iniciativa presentada por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) seguía la misma lógica que la presentada por el PAN. En principio, proponía modificar más artículos constitucionales que sus pares. Uno de ellos era el artículo 3o referido a la educación pública, para que dentro de ella se promoviera “el conocimiento y la difusión de las culturas indígenas en absoluto respeto a la diversidad cultural”, erradicando cualquier forma de discriminación; asimismo, se proponía que los pueblos indígenas –sólo ellos, excluyendo al resto de la población– contaran “con una educación integral que respete su herencia cultural; amplíe su acceso a la cultura, a la ciencia y tecnología, así como a la educación profesional que aumente sus perspectivas de desarrollo; y a la capacitación y asistencia técnica que mejore sus procesos productivos”. Debería también promover

el respeto y conocimiento de la diversidad cultural de la Nación, el respeto a las personas con creencias religiosas distintas, tenderá a erradicar el maltrato y discriminación a la mujer, independientemente de los usos y costumbres de las comunidades. Por último se expresaba que la educación sería bilingüe, impartándose en español y la lengua que se hable en la comunidad y que las leyes reconocerán el derecho de los pueblos indígenas a participar con las autoridades competentes en la elaboración de los programas educativos específicos que les sean aplicables. En lo que se refiere al derecho de la libre determinación, se proponía como un derecho que los pueblos pudieran ejercer en los términos reconocidos en la Constitución.

Pero en la propuesta no se encuentran por ningún lado. Se proponía, asimismo, reformar el artículo 27 constitucional para convertir todas sus tierras al régimen comunal para que pudieran acceder de manera colectiva al uso y disfrute de sus recursos naturales. Más que derecho, el contenido de esta propuesta parecía una obligación para los pueblos indígenas, además de confundir el derecho de acceso colectivo a los recursos naturales, que implicaba decisión colectiva, no colectivizar la forma de ejercer ese derecho.

El 5 de diciembre de 2000, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que por más de 70 años gobernó al país perdió la Presidencia de la República, el Presidente del país presentó a la Cámara de Senadores de la República la iniciativa de reformas constitucionales elaborada por la Cocopa. El 25 de abril de 2001 esta cámara aprobó un proyecto de decreto en materia indígena modificando sustancialmente la iniciativa presidencial. De acuerdo con el contenido del dictamen se proponía adicionar un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o., se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El dictamen aprobado se envió a la Cámara de Diputados para su discusión y el 28 de abril la Cámara de Diputados lo aprobó en sus términos.

De acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, el dictamen fue turnado de inmediato a las legislaturas de los estados, mismo que fue rechazado en los Congreso de Baja California Sur, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas; las entidades federativas que concentran el mayor porcentaje de población indígena. El 18 de julio de 2001, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión realizó el cómputo de votos de las legislaturas locales, declaró que la minuta fue aprobada por 16 congresos, que son la mayoría más uno de los que integran la Federación mexicana y, por tanto, el proceso de reforma quedaba consumado.

LA REFORMA RECHAZADA

El día 14 de agosto del año 2001¹⁵ se publicó el decreto de reforma constitucional por virtud del cual se modificaron varios de los artículos de nuestra Constitución federal para incluir en ella los derechos de los pueblos indígenas, que unidos a las disposiciones existentes forman la normatividad constitucional en la materia. En la actualidad los artículos constitucionales que hacen referencia a los derechos indígenas son: el artículo 2o., que sustituyó al artículo 4o al que hicimos referencia anteriormente, el artículo 18, párrafo sexto, el artículo 27, fracción VII,

¹⁵Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 2001.

párrafo segundo y el 115, fracción tercera. Una breve relación del contenido de estas disposiciones se expone enseguida.

El artículo 2o. comienza expresando que "la nación mexicana es única e indivisible", lo cual además de falso es prejuicioso. Lo que es único e indivisible es el Estado y colocar esta frase junto a las que hacen referencia a los derechos indígenas da la idea de que con sus demandas éstos quisieran separarse del país, cuando lo que proponen es modificar su estructura para que todos podamos vivir mejor. Enseguida de esta expresión se prohíbe toda discriminación entre la cual incluye la que pudiera estar motivada por origen étnico o nacional, entre las que seguramente cubrirían los derechos indígenas. En otras palabras, no se comienza reconociendo a los pueblos indígenas y sus derechos, sino expresando los límites que podrían tener.

La siguiente materia regulada es la de los sujetos titulares de los derechos, entre los cuales considera a los pueblos indígenas, sus comunidades, los individuos en lo personal y cualquier comunidad que se equipare a las indígenas.

Para definir a los pueblos indígenas se retoma parte de lo que expresa el Convenio 169 de la OIT. De ellos se dice que "son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas"; no se hace referencia a los pueblos que llegaron al país después de la colonización hasta fijarse las fronteras nacionales, como los kikapoo, en el norte del país.

A las comunidades indígenas las describe como "aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de sus usos y costumbres". De este artículo puede decirse que es un error reconocer a los pueblos indígenas y sus comunidades en el mismo rango, pues podría dar lugar a que se separaran de los pueblos de los que forman parte o impedirían su reconstitución; lo correcto hubiera sido reconocer al pueblo indígena como el sujeto de derecho frente al Estado y a las comunidades como entidades de derecho público, pero formando parte de los pueblos indígenas. Por otro lado, la definición de comunidad puede resultar estrecha pues las hay que no se encuentren asentadas en un solo territorio, como las de los migrantes, pero sí formen una unidad social. Otro tanto puede decirse de la exigencia de que reconozcan autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, cuando pudo dejarse sólo en que reco-

nozcan sus propias autoridades, sin que necesariamente fuera a través de sus usos y costumbres, pues esto puede llevar a petrificar los cambios sociales en las comunidades indígenas.

Además de las comunidades indígenas el artículo 2o. de la Constitución federal expresa que "toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos, tal y como establezca la ley". En esta norma no es claro cómo una comunidad no indígena podrá equipararse a otra que sí lo sea si la diferencia entre ambas es la preexistencia de la indígena al Estado, su continuidad histórica y la diferencia cultural. Si hubiera una comunidad con estas características simplemente se le aplicaría el mismo criterio que a los pueblos y comunidades indígenas y si no los reúne difícilmente se le podría aplicar.

De las personas indígenas dice que "la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre los pueblos indígenas". Con ella quedan atrás los criterios biológicos, económicos y lingüísticos que afirmaban que era indígena quien tenía sangre indígena, portaba un traje típico o hablaba una lengua indígena, adoptando el criterio cultural o de autoadscripción: es indígena quien se asume indígena, actúa como tal y existe un pueblo indígena que lo reconoce como tal, con sus derechos y obligaciones.

Después de los sujetos que pueden ser titulares de los derechos indígenas el artículo 2o. de la Constitución federal se refiere a los derechos. Entre éstos los podemos encontrar de dos tipos: los que podrían ejercer por ellos mismos y los que podrían ejercer en su relación con el resto del Estado y la sociedad. Entre los primeros se encuentran la posibilidad de decidir sus formas específicas de organización social; aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la propia Constitución, respetando las garantías individuales y los derechos humanos; elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados; y preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

Mención aparte merece el tratamiento del derecho a la tierra y los recursos naturales, pues se regula en dos disposiciones diferentes y, además, obedece a la exigencia de los pueblos indígenas de proteger sus territorios

y la intención del gobierno de simular que los reconoce sin hacerlo, violentando sus compromisos internacionales. Por reforma del 6 de enero de 1992 la fracción séptima, párrafo segundo, del artículo 27 constitucional, establece que "la ley protegerá la integridad de los grupos indígenas".¹⁶ En primer lugar, esta norma desconoce la condición de pueblos a los indígenas reduciéndolos a minorías. Esto que en lenguaje común pudiera parecer una nimiedad para el derecho es muy importante porque a las minorías deben aplicárseles políticas de discriminación positiva para ayudarles a igualarse con el resto de la población, mientras a los pueblos se les debe reconocer tal naturaleza, junto con su derecho a decidir libremente su condición política, económica, política, cultural y social. Estos son principios de derechos reconocidos en el ámbito internacional hace bastante tiempo. Por otro lado, la norma referida remite a la legislación secundaria lo que pudo ser una garantía constitucional y, como se verá al hablar de la legislación agraria, esta expectativa de derechos se desvanece en ella.

Sin tomar en cuenta esta disposición en la reforma del 14 de agosto se incluyó otra norma sobre el tema. La fracción sexta del artículo 2o. expresa que los pueblos indígenas tienen derecho a

acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

Esta disposición hace referencia a un derecho y varias condiciones para su ejercicio. El derecho consiste en la posibilidad de acceder de manera preferente al uso y disfrute de los recursos naturales existentes en los lugares que habitan y ocupan las comunidades. Las condiciones son que lo hagan respetando las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la propia Constitución y en las leyes, los derechos adquiridos por terceros y por integrantes de las comunidades y no acceder a los que correspondan a áreas estratégicas. Para todo esto las comunidades podrán asociarse entre ellas.

¹⁶ *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de enero de 1992.

En otras palabras, a los pueblos indígenas se les reconoce el ejercer un derecho ya garantizado en otra norma de la propia Constitución y de acuerdo con los procedimientos ya determinados en otras leyes, es decir, un derecho que se podría ejercer aun sin ésta vuelva a hacer referencia a él. Pero existe otro problema, que es el fondo. La iniciativa de reforma que dio origen a la disposición del artículo 27 que se comenta, proponía reconocer los *territorios* de los pueblos indígenas y la de la actual fracción sexta del artículo 2o que los pueblos indígenas pudieran acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales existentes en sus territorios, entendidos en los términos del Convenio 169. Pero en ambos casos la propuesta se desnaturalizó.

Entre los derechos que los pueblos indígenas pueden ejercer en su relación con el resto de la sociedad y los órganos de gobierno están los de elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos; a que en todos los juicios y procedimientos se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, “respetando los preceptos de la Constitución”, para lo cual los indígenas tendrán el derecho de contar con intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura; compurgar sus penas –una vez sentenciados– en los centros penitenciarios más cercanos a sus domicilios, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social y coordinarse y asociarse dentro de los municipios a los que pertenezcan.

Los límites de los contenidos de estas disposiciones presentan otro problema: la Constitución federal no los reconoce como garantía constitucional, por lo que tanto el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho como los derechos a que se hace referencia tendrán que ser reglamentados en las constituciones de los estados de la República para que puedan ejercerse.

Por otro lado la reforma prevé la creación de instituciones en los tres ámbitos de gobierno que se encarguen de garantizar la vigencia de estos derechos y el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas. En ese sentido establece una serie de lineamientos de políticas públicas que los gobiernos deberán tomar en cuenta al elaborar sus programas de trabajo. Entre ellas se cuentan el desarrollo regional, incorporando a las mujeres; incremento de los niveles de escolaridad; acceso a los servicios de salud; al financiamiento público; extensión de la red de comunicación; apoyo a proyectos productivos; protección a migrantes; consulta previa para la elaboración de planes de desarrollo y establecimiento de

partidas presupuestales específicas. En estas líneas programáticas se constitucionalizan las actuales políticas asistencialistas en lugar de reconocer derechos a los pueblos indígenas.

Por su parte el artículo 27, fracción séptima mantiene la disposición de que protegerá las tierras de los grupos indígenas, pero es una norma que prácticamente queda anulada por el contenido del artículo 2o. de la misma Constitución.

Días después de emitido el dictamen por el Senado de la República, el Congreso Nacional Indígena, diversas organizaciones indígenas y sociales, así como organismos públicos federales y estatales manifestamos nuestra preocupación sobre el dictamen aprobado por el Senado de la República, argumentando que el mismo no correspondía a las demandas de los pueblos indígenas, y no reflejaba la esencia ni el espíritu de los Acuerdos de San Andrés. Específicamente, se resaltaba que en el dictamen no se garantizaba el ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas; no les reconocía personalidad jurídica necesaria para poder establecer una nueva relación entre éstos, la sociedad y el Estado, al mismo tiempo que no reconocía los derechos territoriales, y les negaba el acceso colectivo a los recursos naturales existentes en sus tierras y territorios. Asimismo, se reducían sus derechos puesto que se pretendía incorporar en la Constitución federal, líneas programáticas que técnicamente no deberían aparecer en ella, pues su lugar corresponde a las leyes secundarias y a los planes y programas de desarrollo.

LA POSICIÓN DE LA SUPREMA CORTE

Después de publicada la reforma constitucional más de 300 municipios del país con población indígena interpusieron controversias constitucionales con la finalidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación restableciera el orden constitucional, anulara el procedimiento de reforma y ordenara se repusiera el procedimiento para que los pueblos indígenas sean tomados en cuenta en esta reforma que los afecta directamente. Pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió salir por la tangente y ni siquiera entrar al estudio del litigio planteado. El 6 de septiembre del año 2002, el Pleno de nuestro máximo órgano jurisdiccional emitió su resolución, que en su punto único establece: "Es impropio la presente controversia constitucional."

Una oración de seis palabras fue suficiente para que la Corte diera por resuelta la demanda de los pueblos indígenas. Ningún razonamiento de fondo para fallar como lo hizo. El único argumento en que sustentó su resolución se encuentra en el segundo párrafo del considerando único, donde se asienta lo siguiente:

Este Tribunal Pleno ha determinado que la controversia constitucional no es procedente en contra del procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución, que establece el artículo 135 de la Constitución Federal, en virtud de que el artículo 105 del mismo ordenamiento, no prevé entre los sujetos que pueden ser parte de una controversia al órgano reformador que lleva a cabo ese procedimiento, ni tampoco los actos que realiza, por lo que no pueden ser revisados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ese criterio también se sustentó en dos tesis jurisprudenciales emitidas al declarar improcedentes diversas demandas de controversia constitucional. La primera de ellas, marcada con el número J./P. 39/2002, expresa:

Procedimiento de Reformas y Adiciones a la Constitución Federal. no es Suceptible de Control Jurisdiccional. De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realiza el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las legislaturas estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las legislaturas locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de órgano reformador de la Constitución, realizando una función exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.

La segunda, cuyo número es el J./P. 40/2002, expresa:

Controversia Constitucional. es Improcedente para Impugnar el Procedimiento de Reformas y Adiciones a la Constitución Federal. De lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales. De lo anterior deriva que el citado precepto constitucional no contempla dentro de sus órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de una controversia constitucional, al órgano reformador de la Constitución, previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones del gobierno; además de que se integra por órganos de carácter federal y locales, es a quien corresponde, de forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución Federal, acordar reformas y adiciones a ésta, y de ahí establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al referirse al citado artículo 105, fracción I, a "disposiciones generales", comprenda las normas constitucionales.

En síntesis, una de las razones por las que la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró improcedentes las controversias constitucionales interpuestas por los pueblos indígenas a través de los municipios a que pertenecen, fue que el artículo 105 de la Constitución federal no prevé entre los sujetos que pueden ser parte de una controversia al *órgano reformador* que lleva a cabo el procedimiento de reforma, ni tampoco los actos que emite; esto en razón de que las funciones que realiza son exclusivamente constitucionales, soberanas, y por tanto no pueden estar sujetas a ningún tipo de control externo.

Para sustentar esta tesis nuestro máximo tribunal judicial, con una posición ortodoxa de la cual se había alejado en años recientes, tuvo que

dejar atrás otra aprobada desde el año de 1998, misma que hemos citado anteriormente pero que por su importancia citamos nuevamente:

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es a la Carta Magna, sino los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar éste de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los procedimientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad.

Preocupa que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para sustentar la improcedencia de las controversias constitucionales contra la reforma constitucional en material indígena, en unos casos tuvieron que hacer una interpretación restrictiva de la ley y en otros por el contrario, la hicieron extensiva. La interpretación restrictiva, literal, correspondió al artículo 105 de la Constitución federal, al argumentar que el *órgano reformador* no está contemplado como sujeto de este tipo de juicios. Sin embargo, al interpretar el artículo 135 de la propia Constitución federal cambiaron su técnica interpretativa y lo hicieron de manera extensiva, para encontrar el *órgano reformador*, que de otra forma no encontrarían pues el mencionado artículo expresa que para que las reformas a la Constitución federal lleguen a ser parte de la misma "se requiere que el *Congreso de la Unión*, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las *legislaturas de los Estados*". Una interpretación restrictiva a este artículo, como la realizada al artículo 105, hubiera llevado a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la conclusión de que se trata de órganos constituidos y no un poder especial, como es la conclusión a la que llegó. Este era el criterio que en anteriores tesis había sustentado y no estamos en posibilidades de saber qué fue lo que motivó el cambio de criterio, porque, desgraciadamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró innecesario razonar su fallo. Los ocho ministros que votaron a favor de él consideraron que era suficiente una frase para responder a las demandas de los pueblos indígenas.

Existen muchas razones para considerar que el Congreso de la Unión y las cámaras de Diputados, cuando realizan reformas a nuestra Constitución federal, *no* actúan como un órgano reformador. En primer lugar está la forma en que cada uno de ellos se constituye y trabaja, pues aunque tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores existen representaciones uninominales y plurinominales, su integración es distinta y, por lo menos en teoría, la representación que ostentan también. Otro tanto sucede en las Cámaras de Diputados, donde los criterios de representación son distintos. En segundo lugar también están las reglas a las que someten su actuación, pues éstas son fijadas por cada cámara en lo particular, tomando en cuenta la realidad de la entidad federativa a la que pertenecen y necesariamente la realidad nacional. En conclusión, no todos los que participan del pretendido poder reformador adquieren la representación de la misma manera ni representan lo mismo y tampoco sujetan su actuación a las mismas reglas durante el proceso de reforma, por lo que sólo alejándose bastante de una interpretación sistemática se puede sostener que constituyen un solo poder y no varios, en donde unos aprueban y otros ratifican o en su caso rechazan lo aprobado, ya que las legislaturas no tienen facultades para proponer modificaciones a lo aprobado en el Congreso de la Unión, ni siquiera de hacerle observaciones.

También es bastante grave, y seguramente tendrá serias repercusiones dentro del orden jurídico mexicano, el criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que las actuaciones del *órgano reformador* por constituir una función soberana no pueden estar sujetas a ningún control externo, porque la formación compleja del órgano, es decir, su integración por el Congreso de la Unión y las Cámaras de Diputados de las entidades federativas, es la garantía de la legalidad y legitimidad de sus actuaciones. En este caso nuestro máximo tribunal federal coloca en una misma situación de inacabilidad tanto los actos que integran el proceso de reforma constitucional, que son previos a la reforma, como la reforma que resulta de ellos, que si forman parte de la Carta Magna ya reformada, cuando son cosas totalmente distintas.

Es correcto que una norma constitucional ya reformada sea inatacable, porque ya forma parte de la Constitución federal y por tanto tiene la misma validez y jerarquía que las otras normas de la Constitución que no fueron reformadas. Pero no nos parece que lo sea colocar en la misma situación los actos de la reforma, porque los órganos que participan en la reforma, los que según la Suprema Corte de Justicia de la

Nación forman el *órgano reformador*, son órganos constituidos, reglamentados por el orden jurídico y a él tienen que ajustar sus actos y si no se ajustan a las disposiciones jurídicas que los regulan es incorrecto tomarlos como válidos. Sostener lo contrario es pecar del “activismo judicial” que, según declaración de los propios ministros, es lo que quisieron evitar, y abre la puerta a la discrecionalidad y arbitrariedad. Tan grave debe ser el asunto que hasta juristas liberales, a quienes de ninguna manera se podría señalar de simpatizar con la causa de los pueblos indígenas han declarado: “Si la corte ha resuelto que nada de lo que haga un órgano, sea el Congreso de la Unión o las legislaturas de los Estados como piezas de ese órgano reformador, puede ser analizado judicialmente, el mensaje que emite es muy claro. Una *reforma legal* puede ser invalidada si la Cámara de Diputados violó sus normas de decisión. Si no hay quórum de asistencia, si votan los suplentes, si no se ha formado auténticamente la mayoría necesaria, se puede declarar la invalidez de la norma. Pero si la norma es *constitucional* nada puede hacerse”. Más adelante el mismo juzga:

El absurdo es monumental. Para que el órgano complejo se integre es indispensable la actuación constitucional de sus piezas. Además resulta incongruente con una resolución previa, de cuyo razonamiento el tribunal no se hace siquiera cargo. Desde luego, es aceptable que los criterios cambien, pero es indispensable que el discernimiento judicial explique las razones del viraje. De lo contrario actúa caprichosamente. Que la Suprema Corte deba ser un espacio de serenidad no equivale a que deba ser una instancia de preservación. Pero nuestra Corte brinca de una tesis a otra, sin percibir la exigencia de explicar sus volteretas. De esta forma, nuestra Corte Suprema está convirtiéndose en el Supremo Capricho de la Nación.¹⁷

Una segunda razón de orden jurídico que la Suprema Corte de Justicia de la Nación esgrimió es que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, estados, municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en

¹⁷ Jesús Silva-Herzog Márquez, “La caprichosa Corte”, *Reforma*, 16 de septiembre de 2002.

conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales e inclusive tratados internacionales, pero no a la Constitución federal.

Con este criterio también desechó otra tesis bastante importante del año de 1997 donde asentaba que:

El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, la forma de Estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente en su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del municipio libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de la Nación debe salvaguardar, que siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían contra el pueblo soberano.

Ésta era una tesis mucho más apegada a un criterio de controversia constitucional que, se entiende, busca proteger el contenido de la Carta Magna en su conjunto y no sólo una parte de ella, de donde se

concluye que la Suprema Corte de Justicia ha renunciado a realizar funciones de tribunal constitucional.

Lo anterior es materia estrictamente jurídica, pero también tiene sus implicaciones políticas. La primera de ellas, la más difícil en el corto plazo, es que al no entrar a estudiar los actos de invalidez del proceso de reforma constitucional impugnado, cierra la posibilidad de que éste se retome y entre los municipios demandantes y los pueblos indígenas que representan deja la imagen de que ningún poder de los que constituyen el gobierno federal quiere atender su demanda de reconocimiento como sujetos de derechos y sus derechos colectivos. En ese mismo sentido no aporta nada para el reinicio del diálogo en Chiapas, entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el gobierno federal, para arribar a una paz con justicia y dignidad.

En asuntos de más largo plazo, pero también por eso los más profundos, le creó un problema al Estado en su conjunto, que no pudo entender las demandas de los pueblos indígenas de México y por tanto se negó a reconocer sus derechos en la Constitución federal. No es cierto, como algunos creen, que el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación le crea un problema a los pueblos indígenas. Ellos seguirán adelante con su demanda, ahora con más fuerza porque nadie les ha negado su razón y, además, cuentan con la experiencia acumulada por años. En tanto eso sucede han declarado que instaurarán autonomías de hecho ahí donde encuentren condiciones o sus fuerzas se lo permitan, lo que seguramente traerá más problemas al Estado.

Si es cierto, como se dice, que los procesos de reformas a la Constitución Política expresan el carácter del régimen político en que se vive, bien podemos afirmar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación actuó con la visión del Estado que tenemos, autoritario, antidemocrático, excluyente de la multiculturalidad de la nación y homogéneo. Queda claro con ello que los derechos de los pueblos indígenas, sólo será una realidad hasta que arribemos a un estado de derecho, democrático y multicultural. Y esa es una tarea de todos los mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Cuadernos Agrarios*, núm. 16, nueva época, México.
Diario Oficial de la Federación, México, 6 de enero de 1992.
Diario Oficial de la Federación, México, 28 de enero de 1992.

- Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de marzo de 1995.
- Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de agosto del 2001.
- GÓMEZ, Magdalena (2000), "Iniciativa presidencial en materia indígena, los desacuerdos con los Acuerdos de San Andrés", en Gabriel García Colorado e Irma Eréndira Sandoval (coords.), *Autonomía y derechos de los pueblos indios*, tercera edición, México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas.
- INI (1993), *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, Instituto Nacional Indigenista, México.
- Ley Agraria* (1993), Anaya Editores, México.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco (1996), *El Convenio 169 de la OIT: su validez y problemas de aplicación en nuestro país*, Instituto Nacional Indigenista, México.
- (1998), "Constitución y derechos indígenas en Oaxaca", *Cuadernos Agrarios*, núm. 16, nueva época, México.
- (1999), "La diversidad mutilada: los derechos indígenas en la legislación de los estados de la Federación mexicana", en Gabriel García Colorado, *El derecho a la identidad cultural*, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, México.
- NAVARRETE M., Tarcisio *et al.* (1992), *Los derechos humanos al alcance de todos*, segunda edición, Diana, México.
- OIT (1996), *Convenio núm. 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989*, Oficina para América Central y Panamá, Costa Rica.
- SAYEG HELÚ, Jorge (1974), *El nacimiento de la República federal mexicana*, SEP-Setentas, México.
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, "La caprichosa Corte", *Reforma*, 16 de septiembre de 2002.

Juan Carlos Martínez*

El proceso de reforma constitucional en materia indígena y la posición del estado de Oaxaca. Una aproximación sociojurídica

EN EL MES de septiembre del año 2002, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió no entrar al fondo en el estudio de las controversias constitucionales interpuestas por 330 municipios indígenas en contra de las reformas realizadas por el Congreso de Unión a la Constitución federal, precisamente en materia de derechos para los pueblos y comunidades indígenas. Con esta resolución quedan agotados todos los recursos jurídicos internos que harían posible la modificación del contenido de estas reformas, mismas que reflejan una determinada concepción de los pueblos indígenas y de su relación con el Estado.

Aun cuando estas concepciones tienen un indiscutible sesgo ideológico, al haber seguido un proceso formal se han convertido en norma legal de máxima jerarquía, y desde el punto de vista jurídico quedan por encima de otras concepciones que aunque también llevan su propio sesgo, no se pueden calificar en sí mismas de inferiores. No obstante, el estatus de igualdad, en tanto concepciones ideológicas, estas últimas no llegaron, o no han llegado, a ser ley; en especial las concepciones que sobre los pueblos indígenas proponen importantes segmentos de esta población, de manera particular aquellos que se encuentran ligados a las organizaciones del denominado "movimiento indígena contemporáneo" (véase Stavenhegan, 1988), así como las de diversos actores sociales que desde la academia y la militancia suscriben, impulsan y/o dan contenido a estas nuevas concepciones que abrevan de antiguas tradiciones indígenas y nuevos planteamientos multiculturales. Estas visiones del mundo que han disputado su derecho a ser "ley suprema", son sin duda diferentes entre sí y en varios sentidos opuestas, sin embargo, sólo una de estas perspectivas logró hasta ahora entrar al campo de lo jurídico formal, dejando a la otra en el margen de lo "no

* Abogado, maestro en antropología y pasante del doctorado en antropología social del CIESAS.

legal” o “lo inconstitucional”. Pero ¿cuáles son los criterios y procedimientos que definen que ciertas concepciones deben convertirse en referente normativo y dejar a otras fuera de esta calidad?

Aún cuando quedan por delante los recursos internacionales,¹ el agotamiento de los recursos internos marca un buen momento para reflexionar respecto de la estrategia de incorporación de demandas sociales –en este caso las del movimiento indígena–, al cuerpo de normas que constituyen el campo de lo jurídico, sobre las condiciones sociales que determinan la legitimidad o ilegitimidad de tal campo y las posibilidades de incorporación de cierto tipo de valores y posiciones.

Vale la pena preguntarnos por las condiciones sociales que hacen tan importante, para el movimiento indígena, que sus demandas se conviertan en norma legal, y por otra parte indagar hasta qué punto este campo es impermeable a racionalidades o perspectivas axiológicas que difieren de las concepciones filosóficas, políticas e ideológicas que sustentan el derecho moderno, en otras palabras hasta qué punto es conciliable el reconocimiento de los derechos indígenas con el actual modelo jurídico nacional. La falta de voluntad política y los criterios estrechamente formalistas de los más altos funcionarios judiciales y de muchos legisladores, se dan en un contexto que probablemente les constriñe a actuar como actúan y a decidir como deciden. No hablo de un determinismo absoluto, ni de una mente perversa controlando todo, sino de ciertas reglas que posibilitan la existencia de un campo como el jurídico: un campo que para existir requiere mantener la ficción de coherencia interna y de estabilidad política que nos permita distinguir lo “legal” de lo “no legal”. No obstante, este campo en realidad se compone de disputas y divergencias que hacen de la frontera “legal-ilegal” algo contingente, ligado a perspectivas culturales, fundamentaciones filosófico-ideológicas y relaciones de poder que se traducen en leyes, decretos y resoluciones judiciales.

Estos parámetros formales, nos permiten distinguir lo legal de lo ilegal, crean la impresión de autonomía de lo jurídico con respecto a lo social y al mismo tiempo resultan socialmente necesarios, ya que

¹ Recursos tanto del sistema interamericano, que en este caso y en este momento sería vía la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como el ya interpuesto ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) –parte del sistema de naciones unidas–, por el incumplimiento de las obligaciones a que se comprometió el Estado mexicano al ratificar el Convenio 169 de esta organización, frente a los pueblos indios.

brindan a los sujetos una cierta seguridad que les permite saber cuándo lo que ellos hacen a otros, o lo que otros les hacen a ellos, es jurídicamente admisible, y cuándo no lo es, independientemente de lo que las personas puedan considerar justo o injusto desde una perspectiva moral o ética.

En el proceso de reforma constitucional en materia indígena –proceso en el que intervinieron, en su dimensión formal, el Ejecutivo federal, el Congreso de la Unión, los congresos de las entidades federativas y la Suprema Corte–, se definió este parámetro colocando del lado de “lo constitucional” concepciones que mezclan fundamentos liberales y conservadores, racistas en muchos sentidos, amalgamados en intereses políticos y económicos específicos; y agrupando en lo “no constitucional” los argumentos que esgrimieron el EZLN, diversas organizaciones indígenas, municipios, ONG, académicos, el Ejecutivo del estado de Oaxaca e incluso algunos funcionarios del Ejecutivo federal.

Quizá sería pertinente preguntarse por el contenido de los argumentos en disputa y su superioridad ética o moral, como hacen diversos análisis; sin embargo esta argumentación es parte de una estrategia de legitimación más amplia que nos lleva a preguntarnos ¿por qué unos argumentos, mejores o peores que los otros, se elevaron al carácter de norma constitucional y otros no?

LAS PERSPECTIVAS JURÍDICAS

El debate jurídico sobre el reconocimiento de derechos indígenas ha estado marcado por dos perspectivas comunes en el análisis jurídico, una instrumentalista y otra formalista. La visión instrumentalista se funda en la idea de que el derecho es un instrumento de la clase dominante que refleja sus perspectivas y que sirve para mantener el *status quo*. Este enfoque sostendría que la reforma es fundamentalmente resultado de una negociación en la cúspide del poder, un arreglo entre los senadores-litigantes Diego Fernández, Manuel Bartlett, Salvador Rocha, y otros, con la anuencia del Ejecutivo federal e incluso con la confabulación de los ministros de la Corte. Es la perspectiva de los que afirman que las instituciones, en manos de las élites políticas y económicas de la nación, dejaron de escuchar una vez más la voz de los indígenas.

Tal argumento no puede calificarse de falso, en algunos sentidos es una descripción certera de lo sucedido; sin embargo describe pero no explica. Esta visión ignora el valor simbólico de las instituciones en la so-

ciudad y no logra dar cuenta del poder ideológico de los argumentos y las posiciones de quienes encarnan las instituciones republicanas a las que se asigna la función de reproducir el campo de lo jurídico. Tampoco explica la necesidad del movimiento indígena de convertir en ley sus planteamientos, si de antemano sabían quienes son los que están al frente de las instituciones, o si entendían al derecho, siguiendo la terminología althusseriana, como un aparato de dominación. Incluso pudiera parecer paradójico que las propuestas de reforma provienen de un movimiento que se levantó en contra de esas instituciones y la esperanza de reforma se cifraba en el “buen” funcionamiento de las mismas instituciones.

La fuerza del derecho va más allá de los intereses políticos y económicos de quienes encarnan los órganos que crean el derecho y que a la vez son creados por el mismo derecho.

Como señala Bourdieu, la autonomía del derecho tiene fundamentos sociales que le permiten “producir y reproducir, por la lógica de su funcionamiento específico, un *corpus* jurídico relativamente independiente de las coacciones externas” (Bourdieu, 1987: 7). De alguna forma, esta visión instrumentalista de la ley a la vez que critica a los actores que le dan vida (presidente, senadores, diputados y ministros) refuerza el mito de que las instituciones realmente podrían representar el interés “único” del “pueblo mexicano”, y en este caso el de los pueblos indígenas. Se cuestiona la composición actual de las instituciones, pero no se critica la concepción y la naturaleza de este modelo, partiendo del ideal de que en algún momento aquellas podrían asumir su “forma verdadera” de representantes de todos y pudiéramos tener leyes del pueblo y para el pueblo; ese pueblo que de acuerdo con el artículo 39 constitucional detenta la soberanía que en el antiguo régimen, por correa de transmisión divina, residió en el monarca, el soberano. En realidad esta perspectiva cuestiona profundamente las formas actuales del poder jurídico-político, pero no revela lo que Fitzpatrick define como la estructura mítica del derecho:

El derecho trasciende a la sociedad; no obstante, es de la sociedad. Los límites del derecho son establecidos de manera inevitable y manifiesta en relación con la sociedad, pero incluso ante la evidencia abrumadora de los límites sociales del derecho, persiste la creencia popular en su eficacia trascendente. Esto no es una cuestión de incongruencia o engaño. Es, como mostraré (...), una cuestión de mito (Fitzpatrick, 1998: 10).

Por otra parte, la visión formalista asume y defiende la idea de que el derecho es un campo autónomo del mundo social definido por su propia racionalidad, sus criterios y sus formas, y llega al planteamiento de que en su forma pura el sistema jurídico no tiene que atender a contingencias como la diversidad cultural, las diferencias de opinión o de credo, y sí atender la naturaleza común de lo humano para crear una plataforma político-jurídica de corte general y neutral, que posibilite la convivencia armónica entre los diversos segmentos de la sociedad. Esta perspectiva también sostiene que toda norma que ha seguido un proceso formal de creación, como lo hicieron las reformas publicadas el 14 de agosto del 2001, adquieren un carácter meta-social que las hace exigibles independientemente de la opinión y la voluntad de quienes nos encontramos sujetos a ellas. Dicha visión descansa en la noción que el derecho es un cuerpo homogéneo, coherente y jerárquico de normas que nos brindan seguridad; por esta razón en el discurso de algunos ministros de la Corte se argumenta que el haber revisado la reforma indígena hubiera causado una total inseguridad al estado de derecho, equivalente a "aumentar o acortar la medida del metro"² como sistema de medición: se parte del supuesto de que la ley es una especie de dogma revelado, en el que no existen confusiones ni incoherencias y la Constitución es la cúspide intocable de esa revelación. Es, desde esta perspectiva, la unidad de medida de todo lo jurídicamente creado.

Estos argumentos formalistas, son comúnmente esgrimidos por los juristas tradicionales que defienden una idea hermética de derecho, pero curiosamente también es común escucharlos entre los abogados que están del lado contrario impulsando un pluralismo legal. Es frecuente encontrar en estos últimos su crítica a la falta de técnica jurídica en la redacción de los preceptos cuestionados y su desapego a las formas legales que desde su propia interpretación debieron seguir los órganos, o bien discusiones sobre la jerarquía de tal o cuál norma, o sobre la naturaleza de tal o cuál institución. Los términos de la discusión pueden ir en sentido contrario al de los juristas tradicionales, pero a fin de cuentas no son muy diferentes, pues en ellos está otra vez el supuesto que hay una forma correcta de hacer o de interpretar la ley: hay algo trascendente a lo que se debió obedecer y no fue obedecido, una interpretación formalmente verdadera frente a una interpretación formalmente falsa.

²Véase *La Jornada*, 7 de septiembre de 2002.

En realidad, tanto el instrumentalismo, como el formalismo tradicional y el formalismo pluralista convergen en la creencia del mito del derecho y fortalecen un campo que da coherencia a su aparente antagonismo y que, al resolver la disputa, refuerza su autoridad con base en recursos y tradiciones jurídicas del pasado. Este campo tiene una lógica específica que se nutre de una fuerza simbólica, es decir, una serie de creencias dogmáticas respecto a su necesidad y eficacia, que le brinda cierta autonomía frente a los factores de poder que se consagran en él, pero que al formalizarse adquieren un carácter normativo que los trasciende. Esto obliga a cualquier concepción, como puede ser la del movimiento indígena, a buscar legitimidad en términos de su propia lógica:

Las prácticas y los discursos jurídicos son, en efecto, producto del funcionamiento de un campo cuya lógica específica está doblemente determinada: de una parte por las relaciones de fuerza específicas que le confieren su estructura y que orientan las luchas de concurrencia o más precisamente, los conflictos de competencia de los que es escenario y de otra parte, por la lógica interna de las obras jurídicas que delimitan en cada momento el espacio de los posibles y, en consecuencia, el universo de las soluciones propiamente jurídicas (Bourdieu, 1987: 7).

En el proceso de reforma y controversia constitucionales existía una abierta disputa entre dos modelos muy distintos de manejo de la diversidad étnica del país, e incluso dos concepciones antagónicas sobre la noción de Estado y sobre la distribución del poder político en el país. Ambas concepciones están lejos de ser neutrales pues entrañan consecuencias políticas, sociales y económicas, para sectores sociales específicos. No obstante estas determinaciones, una dimensión del campo jurídico goza de autonomía con respecto al campo social, por lo que el conflicto al ser traducido al lenguaje jurídico tiene que cambiar sus términos socioeconómicos y sociopolíticos a términos legales. De otro modo no podría entrar en la estructura jurídica institucional.

Paradójicamente, esta aparente neutralidad de las instituciones que obligan a dejar al margen del litigio el conflicto social, en realidad no es tal, pues el fundamento de estas instituciones se encuentra fuertemente arraigado a una de las dos concepciones en disputa. Dicho de otro modo: visto desde un punto de vista social el Congreso de la Unión y

la Suprema Corte son parte del conflicto original pues encarnan el orden que el levantamiento armado zapatista puso en cuestión, pero visto desde la racionalidad del campo jurídico, éstos órganos están fuera de, o sublimando a otro nivel, todo conflicto social. Los términos de la legalidad y sus referentes formales de interpretación estaban dados de antemano y éstos permiten al orden jurídico tomar una salida “estrictamente legal” a un planteamiento profundamente cargado por una disputa social. Así lo señaló la ministro Olga Sánchez Cordero, autora del proyecto que desechó las controversias constitucionales, al referir que su pronunciamiento era “estrictamente jurídico y constitucional (...), con independencia de mi sentimiento de solidaridad personal con las comunidades indígenas”.³ Es común escuchar a los juristas que su único compromiso es con la ley, con el estado de derecho, y con ello proclamar su total neutralidad de cara a los ámbitos político y económico. No obstante bajo el concepto “estado de derecho”, por todos invocado y defendido, lo que se está amparando es un determinado orden social, político y económico, pero ¿cómo logra el campo jurídico mostrarse independiente de las pugnas sociales que intentan ampararse bajo el concepto de “estado de derecho”, pugnas que a la vez definen al campo y son definidas por él, creando además una apariencia de autonomía con respecto a la identidad y “sentimientos de solidaridad” de quienes resuelven y conforman dicho campo?

LA LÓGICA EXTERNA DEL CAMPO. RELACIONES DE FUERZA

La reforma constitucional y la resolución de la Corte, están consagrando una determinada situación en las relaciones de poder entre el Estado –y más específicamente entre los grupos socioeconómicos que lo hegemonizan– y los pueblos indígenas, principalmente de aquellos grupos de activistas que dan un perfil al movimiento indígena contemporáneo, incluidos los principales iconos de este movimiento: el EZLN en su versión armada y el Congreso Nacional Indígena (CNI) en su versión civil, además de todas las organizaciones e individuos que de una u otra manera suscribimos todas o algunas de sus posiciones. Entre el origen del levantamiento en 1994 y la culminación de la reforma en 2002, los gru-

³ *Idem.*

pos que hegemonizan el Estado, supieron cambiar la correlación de fuerzas entre ambos actores –sin perder de vista que al interior de cada uno de estos grandes frentes existen divergencias y disputas que hacen dinámica y porosa su relación– y plasmar esta correlación en el texto constitucional, justo en el momento más favorable para ellos; después de la llegada del “cambio” y la “democracia” en su versión panista a nuestro sistema político. Diera la impresión de que el régimen contra el que se levantó el EZLN y el régimen que culminó la reforma son dos distintos, luego entonces el movimiento indígena tendrá más dificultades para mostrar ante el grueso de la población lo legítimo que sigue siendo su inconformidad. Pero una vez plasmada en el texto constitucional, esta ya no es sólo una correlación de fuerzas políticas, sino que es “ley suprema” y en tal sentido adquiere autonomía del conflicto social que la origina y da un valor normativo a sus contenidos.

Recordemos que las ideas y propuestas políticas que concluyeron en una iniciativa de reformas constitucionales, mejor conocidas como la iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), compuesta por legisladores de todos los partidos, tienen su fuente inmediata en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, que a su vez son producto de la primera mesa de negociación entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Esta negociación, fue una respuesta forzada al levantamiento armado que éstos últimos realizaron en enero de 1994, levantamiento con el que desafiaron el orden establecido en parte a través del uso de las armas, pero fundamentalmente a través de datos irrefutables sobre las condiciones de miseria del amplios sectores sociales de país, principalmente los indígenas de Chiapas, y una contundente estrategia de comunicación simbólica que alcanzó legitimación y simpatía en diversos sectores sociales. Estos hechos generaron un profundo cuestionamiento a nivel nacional e internacional del orden y las instituciones políticas del país, mismas que a pesar de sus primeros impulsos represores, se vieron obligadas a responder con un proceso de negociación. Años después son estas mismas instituciones, entonces severamente cuestionadas, quienes con un nuevo aire tienen la posibilidad de rechazar la conversión de dichos acuerdos en ley general.

La iniciativa de la Cocopa abreva de otros veneros. Desde la década de 1970, diversos movimientos sociales incorporaron en sus demandas de tipo socioeconómico un contenido étnico (véanse Stavenhagen, 1988; y Mejía y Sarmiento, 1987; entre otros), las causas de reivindicación

étnica en América Latina, en buena medida han ido en contra del orden político y económico dado y constituyen un fuerte cuestionamiento a los modelos estatales liberales que hoy en día dominan el escenario político y económico internacional.⁴ En algunos casos las élites estatales han logrado armonizar e integrar los contenidos de las propuestas indígenas de avanzada, con los propios intereses, pero difícilmente podemos verlas sin una carga por lo menos disidente del orden político nacional.⁵ En el transcurso de las siguientes décadas y frente a la crisis del modelo socialista que soportaba teóricamente los planteamientos sociales de cambio político, la dimensión étnica pasa a ser un elemento central en la definición política de tales movimientos. México que había consolidado su propio modelo de política indigenista,⁶ observó de manera tardía con respecto a otros países latinoamericanos el proceso de "etnización" de algunos movimientos populares y el surgimiento de organizaciones identificadas por su condición indígena. Paulatinamente las demandas, originalmente de carácter socioeconómico pasaron a tener un fuerte contenido político y cultural teniendo a la autonomía como exigencia central y articuladora del resto del planteamiento. Estas concepciones que hacia finales de los ochenta habían de poner en crisis el modelo integracionista mexicano, adquieren una plataforma insospechada con el exitoso levantamiento indígena del 10. de enero de 1994.

Como recordamos, el Estado intentó responder a este movimiento con toda su fuerza represiva, y a pesar del uso de los medios a su disposición, no le alcanzó la legitimidad para lograr ese objetivo. Después del segundo intento represivo concretado ya por el régimen Ernesto Zedillo en febrero de 1995, el gobierno volvió a recibir una fuerte presión nacional e internacional y se vio obligado a negociar. Podemos pensar que los acuerdos de la mesa de derechos y cultura indígena, la primera de seis programadas, fueron producto de una negociación en la que cada

⁴En la actualidad hay posiciones teóricas que desde el liberalismo admiten la posibilidad del reconocimiento multicultural. Estas posiciones que concilian ambos modelos han sido pensadas principalmente en Canadá, en donde la presencia quebecua ha servido de referente para pensar también la situación de los indígenas de ese país (véase Kymlicka, 1996).

⁵Esto no significa que en algunas regiones o contextos locales, esta visión étnico reivindicativa adquiriera un carácter hegemónico, y sean quienes aprecian los valores del Estado liberal moderno quienes adquieran en ese contexto una posición subalterna. Sin duda estos casos son excepcionales.

⁶El modelo integracionista mexicano fue el eje rector de las políticas indigenistas desde la década de 1930 hasta avanzada la década de los ochenta. Este modelo pretendía una integración de los indios de México a una cultura nacional que intentaría rescatar algunos valores de sus propias culturas (para el contenido de esta propuesta véase Aguirre Beltrán, 1983 y 1992, y para entender su proceso de conformación y crisis véanse De la Peña, 1998; y González, 2000).

una de las partes cedió algo de sus posiciones para alcanzar una posición común y ventajosa para ambas. No obstante, podemos decir que ese documento estaba significando el triunfo del movimiento indígena, pues desde una posición original de menor influencia política lograron que en ellos se recogiera lo esencial de sus planteamientos.

En los contenidos de esa primera mesa se estaba abriendo el campo jurídico al pluralismo legal, asunto que hasta la fecha trastoca las bases del Estado liberal no pluralista. La búsqueda del movimiento indígena era lograr que sus planteamientos de autonomía adquirieran un valor normativo. Esto obligaba al sistema a replantear, para algunos contextos del territorio nacional, asuntos tradicionalmente resueltos como los conceptos de individuo, de propiedad, de la neutralidad procedimental del Estado moderno, e incluso el régimen de división de poderes y niveles de gobierno. Una reforma así requería una readecuación integral del sistema jurídico, en caso contrario se generarían contradicciones que abrirían enormemente los parámetros de discrecionalidad en las resoluciones judiciales cuando se presentaran casos de contradicción entre las instituciones nacionales y las instituciones indígenas autónomas. Pero esto no fue necesario, los agentes del Estado nunca perdieron de vista que el resultado de la mesa de diálogo no tenía carácter legislativo, ni judicial, ni siquiera lo tenía el documento elaborado por los legisladores de la Cocopa. Es decir, aunque amparados por la "Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas", éstos acuerdos, resultado de una negociación ante un conflicto social, no podían subir al campo jurídico porque ese campo está vedado al usuario sin investidura. El acuerdo se convirtió en propuesta y la propuesta tenía que pasar por el proceso de sacralización de las llamadas instancias de decisión de nivel nacional, es decir las instituciones establecidas por el orden que se estaba poniendo en cuestión.

Cuando los conflictos sociales salen de su propio ámbito para entrar en el campo jurídico, sufren una metamorfosis que les exige legitimarse en los recursos jurídicos heredados del pasado, cuando esto sucede, el conflicto deja de ser patrimonio de indígenas, de rebeldes, de sociólogos, de asesores, de funcionarios, etcétera, y pasa a ser patrimonio de un grupo de iniciados en este campo autónomo de lo social. Mientras los Acuerdos de San Andrés podían estar fundados en la justicia de las demandas y en principios de equidad para ambas partes; incluso en planteamientos y necesidades sociales, con las que de corazón algún senador, diputado o ministro podían tener sentimientos de solidaridad, la

reforma constitucional y la resolución de la Corte, sólo podían estar fundadas en derecho.

Las relaciones de poder que constituyen el campo jurídico, en algunos momentos del proceso estuvieron más equilibradas. Sin embargo estos momentos no pudieron ser adecuadamente capitalizados por el movimiento indígena, dado que la otra vertiente de determinación del campo jurídico, es decir la lógica interna del derecho no les pertenecía, y aunque el supuesto cambio de régimen creó la ilusión liberal de que el ciudadano común puede acudir a los tribunales en los términos del artículo 17 constitucional, en realidad “lo nuevo” no puede entrar en este campo si no está cimentado en lo dado, es decir en las reglas jurídicas tradicionales. Esta lógica interna del campo es muy difícil de romper, esto es posible sólo cuando las determinaciones exteriores están desequilibrando de manera importante el orden social dado y aún así es frecuente que el nuevo régimen reproduzca en gran medida el mecanismo heredado, aunque con nuevos contenidos. Llevada la discusión de la iniciativa de la Cocopa a un periodo de estabilidad política, las determinaciones internas del campo jurídico fueron definitivas y resolvieron, como era lógico, reproducir el orden dado que por definición custodia el derecho.

No obstante, una parte del movimiento indígena, acompañado de diversas organizaciones y otros especialistas del derecho, hemos intentado entrar en la “competencia por el monopolio del derecho, de decir el derecho, o sea la buena distribución (*nomos*) o el buen orden”.⁷ Las propuestas expresadas en la iniciativa de la Cocopa, la resistencia a que sus términos fueran cambiados por la iniciativa preparada por el gobierno de Ernesto Zedillo, la promoción de la iniciativa en el Congreso por la marcha zapatista y miembros del CNI, así como la interposición de controversias constitucionales y amparos por parte de municipios y comunidades indígenas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han sido intentos por entrar en la lógica interna del campo jurídico, de participar en la disputa por la “correcta interpretación” de los textos que dan cuerpo a la *doxa* que se pretende permear, pero todo esto se hace sin pertenecer al cuerpo jerarquizado de creadores e intérpretes oficiales estatuido por el propio campo y desde una posición social desventajosa.

Intentando alejarse de las simples interpretaciones de equidad del militante, un grupo de técnicos se han abocado a la tarea de traducir

⁷Bourdieu, *op. cit.*, p. 8.

los términos de la disputa externa, del conflicto social de poder, a la lógica interna de las obras jurídicas. No obstante, en el momento de intentar la vía institucional, las determinaciones externas del campo favorecen el orden dado y paradójicamente, este mismo intento acaba fortaleciéndolo.

LA LÓGICA INTERNA DEL CAMPO. DIMENSIÓN TÉCNICO-JURÍDICA

La lógica interna del campo jurídico cuenta con una serie de estrategias que le van a permitir a sus agentes internos tomar determinaciones con base en sus propias posturas políticas y perspectivas culturales, o incluso de otros intereses socioeconómicos externos, la cuál tiende al mismo tiempo a estar constreñida por la lógica estructural del campo. Es muy difícil ser funcionario judicial o estar en la cúpula legislativa y no tener un pensamiento formalista y liberal. Por ello los condicionamientos externos de las resoluciones judiciales siempre se disimulan tras la apariencia del total y absoluto apego a derecho, es decir de manera autónoma al orden social.

Una de estas estrategias consiste en el uso jurídico del lenguaje, es decir, la combinación de palabras o perspectivas del sentido común de los usuarios, de los legos; con conceptos extraños a esta realidad que son propios del tecnicismo jurídico. Por una parte en el procedimiento se está hablando de algo muy conocido para las partes: la cosa que les robaron, el matrimonio que desean concluir o como en el caso que nos ocupa una ley que es contraria al proyecto que el movimiento indígena ha desarrollado; pero por otra parte, éstas realidades cercanas y conocidas deben ser expresadas en conceptos lingüísticos, en formas y en tiempos que son totalmente ajenos a la realidad de origen del problema. Hay que presentarlos en ciertos términos de tiempo artificiales y ante ciertos órganos jerarquizados, hay que elegir recursos ordinarios o extraordinarios, expresar agravios, aducir causales legales, nexos causales, invocar normas previas violadas, etcétera. El lenguaje técnico jurídico y las formas de los procedimientos son a tal punto especializados que logran que aquello que es conocido por el usuario, su problema, sus valores y sus perspectivas; se conviertan en algo ajeno, distante e incomprensible, pasando a ser patrimonio de los especialistas.

Esta apropiación del problema por parte de los especialistas, además de excluir a los directamente interesados genera a través de ciertas construcciones y giros lingüísticos, lo que Bourdieu denomina efectos de *neutralización* y de *universalización*.

El primero logra crear la imagen de que los principios aplicados al procedimiento son ajenos a toda conciencia subjetiva particular, que son totalmente independientes de la convicción y “los sentimientos de solidaridad” de las personas concretas que los aplican. Estos principios son presentados –tomando prestado el concepto kantiano– como imperativos categóricos de carácter metafísico, objetivados por la voluntad trascendente del legislador y en el caso concreto de las normas constitucionales por la voluntad, aún más trascendente de un legislador extraordinario. La voluntad constituyente es como la voluntad divina del pensamiento religioso o como el citado imperativo categórico que fundamenta la racionalidad individual de la obra de Kant, hay que asumir que lo escrito en la ley está por encima de toda posición personal. El efecto de universalización por su parte, crea la imagen de “generalidad y omnitemporalidad de la regla jurídica”.⁸ Este efecto crea la impresión de que tras la norma jurídica existe un acuerdo social respecto a los valores consagrados por el derecho y que aquel que no los asume o cuya conducta se aparta de ellos, representa “lo desviado”, “lo anormal”, lo apartado de la ortodoxia y corresponde a las instituciones del Estado la obligación de someter a tales individuos y conductas a procesos correctivos de “normalización” (véase Foucault, 1998). Ambos efectos permiten al jurista demostrar que “lo político” está totalmente al margen de “lo jurídico” y que toda resolución apegada a la técnica jurídica necesariamente deja al margen cualquier implicación política, social y económica. Al respecto y en el contexto de la citada resolución de la Suprema Corte, el ministro Juan N. Silva Mesa –uno de los tres que se pronunció por entrar al estudio de fondo de las controversias– señala:

El gran reto de la Corte es desprenderse de cualquier ingrediente o matiz que no sea el estrictamente jurídico. Las decisiones no pueden ser de otro orden, gusten o no gusten, en tanto que la decisión en un principio, puede no ser coincidente con la aspiración y sin importar el grado de aceptación.

⁸ *Ibidem*, p. 9.

Sin embargo, en un análisis frío puede generar mayor confianza en tanto que de haber sido un fallo favorecedor, complaciente con las intenciones de los demandantes, iba a repercutir en un futuro de manera negativa, en tanto que ya no habría un Poder Judicial confiable porque estaría actuando para complacer, para no tener problemas, para tener una aceptación ficticia en cualquier estrato de la sociedad.⁹

El ministro supone que la resolución de la Corte se alejó de los intereses de los demandantes para apearse a los principios neutrales y universales del derecho, pero olvida que casualmente estos principios inmanentes resultan muy acordes a intereses muy terrenos. Si bien la resolución se alejó de las aspiraciones indígenas, también es cierto que se acercó a las aspiraciones de las élites políticas y económicas del país, si bien no complació a “unos”, los indígenas, y se arriesgó a tener problemas sociales con ellos, si causó el beneplácito expreso de “otros”, los líderes partidistas, y dejó de tener problemas con ellos que tienen, por cierto, el control presupuestal de los dineros que ejerce la Corte, por señalar sólo una de las implicaciones “extra legales” que podían estar en juego. Los efectos sociales de la lógica interna del campo jurídico en la que posiblemente hemos jugado con cierta ingenuidad, son si duda definitorios de aquello que después se revela como lo que hace algunos años la abogada Magdalena Gómez definió como “verdad legal” (Gómez, 1993) en oposición a una verdad socio-cultural. Es decir, estos efectos a pesar de ser construcciones ficticias, responden a una necesidad social muy real y sentida de creer que las instituciones legales funcionan en apego a algo que es igual para todos, por lo que suponemos que manejando la técnica jurídica, estamos en posición de lograr abrir el campo para aquellos que estructuralmente se encuentran excluidos.

Lejos de ser una simple máscara ideológica, esta retórica de la autonomía, de la neutralidad y de la universalidad, que puede ser el principio de una autonomía real de los pensamientos y de las prácticas, es la expresión misma de todo el funcionamiento del campo jurídico y, en particular del trabajo de racionalización, en el doble sentido de Freud y Weber, al cual se halla continuamente sometido

⁹Entrevista al periódico *La Jornada*, 30 de septiembre de 2002.

el sistema de normas jurídicas, y eso desde hace siglos: en efecto, lo que se llama “el espíritu jurídico” o “el sentido jurídico”, y que constituye el verdadero derecho de entrada en el campo (evidentemente, con un dominio mínimo de los recursos jurídicos acumulado por generaciones sucesivas, es decir del *corpus* de textos canónicos y del modo de pensamiento, de expresión y de acción en el que se reproduce y lo reproduce) consiste precisamente en esta *postura universalizante*. Esta pretensión estatutaria a una forma específica de juicio, irreductible a las instituciones a menudo inconstantes del sentido de equidad, puesto que fundada en la deducción consecuente con partir de un cuerpo de reglas sustentado por su coherencia interna, es uno de los fundamentos de la complicidad, generadora de convergencia y de acumulatividad, que une en y por la competencia por un mismo objeto en disputa, al conjunto, sin embargo sumamente diferenciado, de los agentes que viven de la producción y la venta de bienes y servicios jurídicos (Bourdieu, *op. cit.*: 9-10).

Es menester preguntarnos hasta qué punto los abogados, en una y otra posición con respecto al reconocimiento del derecho indígena, sobre todo quienes apuntamos hacia el reconocimiento de la pluralidad jurídica, contribuimos al fortalecimiento de este imaginario mítico de que el derecho es un todo coherente, con un camino verdadero al que según unos se han apegado, y según otros se han desviado. Cuando apelamos a una jerarquía de normas, a una interpretación correcta, a la rigidez de la Constitución, a un procedimiento constitucional formal de reforma correcto con relación a otro viciado, etcétera, estamos fortaleciendo las posturas dogmáticas que por otra parte cuestionamos. Si no logramos hacer evidente cómo la estructura jurídica institucional excluye una serie de visiones sociales bajo su estatus de autonomía disciplinaria, y la forma en que este modelo pone límites a la creatividad del más avezado de los abogados, estamos lejos de una real apertura de éste campo hacia la pluralidad, cuestión que no es exclusiva del tema indígena, sino que redundante en un problema para casi cualquier sector social que enfrenta a otro sector con más poder. Como señala el propio Bourdieu: “el antagonismo entre los detentadores de especies diferentes de capital jurídico, que invierten intereses y visiones del mundo muy diferentes en su trabajo específico de interpretación, no excluye la complementariedad de las fun-

ciones y sirve de base, en realidad, a una forma sutil de *división del trabajo de dominación simbólica*, en la cual los adversarios, objetivamente cómplices, se sirven mutuamente".¹⁰

Probablemente hemos incorporado y *normalizado* a tal punto la lógica del campo jurídico, que a menudo perdemos de vista cómo su discurso de coherencia interna armoniza nuestras posiciones, en apariencia avasalladoramente críticas, con sus propios contraargumentos y posiciones estáticas. La aparente capacidad del sistema de incorporar cambios mientras permanece intacto le permite crear un halo de legitimidad y coherencia, y por otra parte marca con el estigma de la intransigencia y la radicalidad virulenta a quienes continúan expresando su inconformidad por seguir, pese a las apariencias, excluidos del campo. Quizá esta sea una de las malas cuentas que los abogados debemos presentar al movimiento indígena, y sobre todo a los pueblos y comunidades en el balance de este momento.

En el caso de las controversias constitucionales interpuestas por más de 300 municipios indígenas del país, se intentaron probar fundamentalmente siete aspectos que hacían violatoria la reforma en materia indígena para estos pueblos, de éstos por lo menos cuatro estaban íntimamente ligados a la idea de que se había conculcado más nuestro sistema de normas que a los propios pueblos y comunidades indígenas.¹¹ En cierto sentido esto tenía que ser así, porque se decidió acudir al la Suprema Corte en los tiempos del "cambio", y la función de la Corte es la de revisar que el sistema de normas esté ajustado "estrictamente" a la Constitución. Sin embargo, dado que la Constitución en realidad no es ese todo coherente y armónico; por el contrario cada vez lo es menos, sabemos que cualquier tribunal tiene la capacidad de resolver de acuerdo con interpretaciones que pueden o no estar asociadas a intereses sociales, económicos y políticos, pero que siempre tendrán la posibilidad de resolver en muchos sentidos y de muchas maneras, aunque

¹⁰*Ibidem*, p. 11.

¹¹Las cuatro cuestiones de forma que se pretendieron probar a través de las controversias fueron: 1. violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, 2. la violación al procedimiento establecido en el C. 169, es decir el derecho de consulta, 3. violaciones procedimentales en la forma de votación de los congresos de los estados y 4. violaciones a la autonomía municipal consagrada en el artículo 115 de la propia Constitución federal. Por otra parte, se trató de ilustrar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre tres cuestiones externas a nuestro propio sistema jurídico formal, como fueron 1. las normas aplicables de derecho Internacional, 2. el derecho de los pueblos indígenas, es decir, la forma en que estos pueblos estructuran y definen sus instituciones y su normatividad interna y 3. derecho comparado, sobre todo las constituciones de otros países que han avanzado mucho más que nuestro sistema jurídico en el reconocimiento de derechos indígenas.

todas con “estricto apego a derecho”. Si la apuesta es cambiar el sistema de normas, e incluso combatir la idea de que se trata de un sistema coherente de normas, es difícil hacerlo a través de las instituciones establecidas y establecedoras de tal “sistema”, sin tener a la mano y tratando de hacer operativa una alternativa al mismo, y sin transformar los condicionamientos sociales externos al campo jurídico, especialmente la correlación política de fuerzas.

Si bien, un manejo adecuado de la técnica jurídica es un elemento que en algunos casos nos permite subvertir las determinaciones externas del campo, estos logros son sin duda poco comunes y se dan cuando a través de diversas estrategias, entre otras la jurídica, los actores sociales y sus aliados logran equilibrar la asimetría de poder externo a través de acciones políticas y propagandísticas que aumentan el costo político de decisiones contrarias. Muchos de estos casos controvertidos adquieren salidas judiciales atípicas en un procedimiento ordinario como la amnistía, el indulto o el desistimiento. El mito de que un correcto manejo de la técnica jurídica puede por sí mismo garantizar el éxito en casos donde se ven involucrados importantes factores externos del campo, es parte de un imaginario de legitimidad del propio campo y es *condictio sine qua non* para la consolidación social de la autonomía de lo jurídico. Cuando se comprende –lo que muchos ciudadanos saben– que la relevancia del manejo de la técnica jurídica en un procedimiento es inversamente proporcional a la relevancia de los intereses sociopolíticos en juego, el campo jurídico pierde legitimidad en el imaginario social, sin embargo el blindaje que le proporciona su lógica interna “regenerativa”, le permite seguir funcionando. A la par de la crítica existe la idea de que lo necesitamos y de que en algún momento pudiera funcionar de acuerdo con el ideal. Esta contradicción se ha hecho patente en el uso que se le ha dado al derecho como parte de la estrategia de reconocimiento de los derechos indígenas, al suponer que pueden insertarse estos cambios manteniendo el resto de la estructura política y judicial del país.

Si pensamos en otros países que han logrado garantizar de mejor manera los derechos indígenas, como son los casos de Colombia, Brasil y Ecuador entre otros, podemos observar que este reconocimiento no provino de una reforma aislada en materia indígena, sino de importantes movimientos sociales y de un cambio sustancial en todas las instituciones de esos estados, lo que implicó también la promulgación de nuevas constituciones generales. El tema de la reforma indígena no

puede ser un tema aislado e independiente del resto de la reforma de otras instancias del Estado, ni se puede dar en un momento de poca movilización social y de alta legitimidad de las instituciones vigentes, pues en estos contextos, sus pretensiones quedarán siempre determinadas en última instancia por la lógica de un campo que se renueva a través de sus propias determinaciones internas y autónomas.

LA RESPUESTA DEL ESTADO DE OAXACA.

¿UN CASO DE EXCEPCIÓN?

El Congreso del Estado de Oaxaca fue uno de los nueve congresos locales que votó en contra de la reforma constitucional, 38 de sus 42 diputados la votaron en contra, además el mayor número de controversias constitucionales interpuestas en contra de la misma reforma provinieron de los municipios de ese estado. Por otra parte, como sabemos Oaxaca es además la entidad federativa que más ha avanzado en el reconocimiento de derechos indígenas. Su Constitución local de manera pionera, reconoce desde 1990 la composición pluricultural del estado, dos años antes que la Constitución federal, y en 1995, como respuesta a diversos factores, entre ellos el levantamiento zapatista en Chiapas y la fuerza que detonó en los movimientos sociales locales (véase Recondo, 2001), se promulga el libro cuarto del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), que reconoce jurídicamente las formas tradicionales de elección municipal. Dos años después, se promulga la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, que aunque con un rango reducido de reconocimiento, sobre todo porque muchos temas de interés para los pueblos indígenas son materia de legislación federal, representa el cuerpo normativo más vanguardista de reconocimiento del derecho indígena en el país.

No sólo eso, a raíz de las impugnadas reformas que en materia indígena promulgó el gobierno federal, uno de sus detractores más activistas ha sido el actual gobernador del estado, José Murat Cassab, quien no ha perdido oportunidad para intentar recursos jurídicos –que de entre todos los que se han intentado han sido los más infructuosos–, y de dar declaraciones públicas a favor del reconocimiento de los derechos indígenas y de la sensibilidad de su gobierno para con esta población. Sus señalamientos posiblemente no han tenido gran eficacia para la vida de estos pueblos, ni en el nivel local ni en el federal, no obstan-

te el valor simbólico y el efecto político de sus posicionamientos, no es un asunto menor, pues esta ha sido una de sus principales banderas hacia el exterior.

La resolución de la SCJN está desgraciadamente avalando a los grupos facciosos de poder, a la clase propietaria a los que no quieren que los hombres y mujeres indígenas, más de 12 millones, tengan derecho a los bienes de cultura y felicidad de este mundo, este es un designio del neoliberalismo y de la globalización con la cual no podemos estar de acuerdo, es verdaderamente dramático y vergonzante lo que sucedió. Yo respeto a los miembros de la SCJN, ellos finalmente no tienen la culpa, la culpa la tienen los hombres y mujeres del Poder Legislativo que no hicieron la reforma que merecen los pueblos indígenas.¹²

Las declaraciones del gobernador Murat muestran la doble lógica del instrumentalismo y el formalismo; la primera al distanciarse de los legisladores que se han sometido a la voluntad de la clase dominante y la segunda al adherirse respetuosamente a las determinaciones de los miembros de la Corte, quienes habían determinado la improcedencia de la controversia constitucional que su gobierno interpuso en contra del llamado Constituyente Permanente. Murat mira el problema en la dimensión política de la creación de la ley, pero encuentra respetable la dimensión "puramente" jurídica.

Todos estos elementos pueden llevarnos a pensar que, aunque con algunos matices, si se presenta una voluntad política como la que ha mostrado el gobierno oaxaqueño, es posible dejar a un lado las condiciones estructurantes y autoregenerativas del campo jurídico y abrirlo al reconocimiento de la pluralidad jurídica sin que ello implique trastocarlo de fondo. Lo que intentaré argumentar en este apartado es que, justamente a partir de las determinaciones externas del campo jurídico en el estado de Oaxaca, las posiciones indigenistas que han tenido sus últimos tres gobiernos, responden más a la propia lógica del campo en la entidad que a los "sentimientos de solidaridad" y a la voluntad política de los propios gobernantes oaxaqueños, aunque en un momento dado los políticos locales hayan tenido la inteligencia de utilizar la me-

¹² Conferencia de prensa dada por José Murat conjuntamente con la activista indígena y premio Nobel de la Paz Rigoberta Menchú (diario *Enlace*, 10 de septiembre de 2002).

mejor estrategia de que disponían para procurar la subsistencia de su propio campo, es decir el reconocimiento de las estructuras jurídicas indígenas en el nivel local que dan sustento a la gobernabilidad estatal.

Sabemos que la avanzada política indigenista del estado de Oaxaca no es un producto de la actual administración. Incluso sus principales frutos legislativos provienen de los dos sexenios anteriores, especialmente de su antecesor inmediato Diódoro Carrasco. Las transformaciones que tuvieron que hacer los grupos políticos locales y los operarios del campo jurídico para reconocer ámbitos de competencia legal a las comunidades indígenas oaxaqueñas no fue necesariamente un acto de apertura jurídica, ni una revolución del orden previo, sino un reconocimiento de prácticas de hecho y un intento por mantener la gobernabilidad con base en lo que ya había en el estado.

De acuerdo con lo que hemos expuesto, el campo jurídico moderno requiere para su funcionamiento, y por definición, del Estado: del Ejecutivo y de los legisladores que crean normas y extienden instituciones por todo su territorio y de jueces que las recrean y las aplican a casos particulares. Sin los agentes del Estado y los profesionales que manejan el campo y comercializan su saber para que otros accedan a él, este evidentemente no podría existir y la gente tendría que aprender a organizarse y solucionar sus conflictos al margen del Estado, como sucede con gran variedad de conflictos presentes en la vida cotidiana de las sociedades.

El campo jurídico está constituido por una serie de conocimientos codificados que son patrimonio exclusivo de los especialistas (véase Martínez, 2001, cap. 1). Si en un lugar no hay especialistas que traduzcan el conflicto a la lógica codificada del campo, ni fuerzas coactivas del Estado para someter dichos conflictos a su jurisdicción, el campo podrá existir como un ideal formal, pero como en muchos momentos y lugares del México independiente, este ideal será una quimera liberal. Por tanto, entre más penetran las estructuras del Estado y los conocimientos codificados del campo en una sociedad, sus conflictos se van “juridizando” más, y su resolución, para bien o para mal, depende menos de quienes los originan y más de los especialistas. A *contrario sensu* mientras las instituciones estatales tienen menos penetración en la sociedad y los principios jurídicos modernos están ausentes o son meras referencias contingentes y adaptables a las formas locales, la sociedad en cuestión mantendrá sus propias formas “no estatales” de organizarse y solucionar sus disputas.

Desde los orígenes de la República en el siglo XIX, el estado de Oaxaca ha tenido una gran debilidad institucional que sus autoridades han sabido suplir con una impresionante ingeniería política y un manejo talentoso de la mediación y la manipulación de conflictos que antes de ser resueltos, cuando lo son, muchas veces fueron promovidos o se dejaron surgir, por parte del estado, es decir por algunos de los grupos que tienen control de él. Existen diversos factores que redundan en el hecho de que históricamente, el estado moderno no haya podido realizar plenamente su vocación de racionalizar poderes de facto y prácticas tradicionales. Esta situación en Oaxaca en parte se explica por una enorme debilidad económica que le impide tener instituciones eficaces a lo largo de su intrincado territorio. El gobierno oaxaqueño tiene una dependencia económica enorme del gobierno central; del presupuesto que anualmente ejerce más del 90 por ciento proviene de las participaciones federales. Eso hace comprensible en parte los plantones que al más puro estilo oaxaqueño el gobernador ha encabezado en el zócalo capitalino para exigir al actual gobierno federal que no recorte sus participaciones.

Por otra parte, diversos estudios marxistas y posestructurales han mostrado la relación entre el estado moderno y los procesos de urbanización e industrialización. En la actualidad más de la mitad de la población oaxaqueña se dedica a la agricultura, además de que según datos de 1996 más de 56.5 por ciento de la población residía en localidades rurales de menos de 2,500 habitantes (véase INEGI, 1996), los índices de pobreza y marginalidad de sus más de 10,000 poblaciones están entre los más altos a nivel nacional. Además esta enorme dispersión, Oaxaca es el estado con el mayor número de municipios 570, y la más accidentada orografía del país; sus vías de comunicación y servicios son muy deficientes y el acceso carretero a muchas comunidades es casi imposible. De manera relacionada, es notoria la fuerza de sus organizaciones políticas locales y la permanencia de sus instituciones tradicionales, la mayoría de los gobernantes municipales son indígenas que mantienen una identidad cultural comunitaria ligada a esta demarcación política. ¿Cómo gobernar desde la capital un estado con éstas características?

Como correctamente ha apuntado Recondo, retomando la caracterización que la antropología política hizo para describir la estructura política que utilizó la corona británica en sus colonias, el gobierno oaxaqueño posrevolucionario ha implementado en la práctica una especie de

indirect rule, consistente en pactar con los grupos de poder local y sus organizaciones, éstos garantizan control social y adhesión al PRI, y el gobierno otorga en algunos casos prebendas a los líderes, legitimación a los grupos locales de poder, algunos apoyos económicos y también apoyo de las fuerzas coercitivas del Estado, incluso las federales, en casos de subversión local (para el caso del distrito de Zcatepec, Mixe véase Martínez, 2001).

Estos elementos que han sido constitutivos del campo jurídico oaxaqueño, no habían podido ser formalizados legalmente, pues el discurso y los valores que podían entrar a ser parte de la norma positiva estaban regidos bajo las premisas del estado integrador y el proyecto de creación de una cultura nacional. Sin embargo, desde el inicio de los noventa, cuando entran en crisis los paradigmas sobre la homogeneidad cultural dentro de cada Estado-nación, y en particular en México el proyecto de nación posrevolucionaria, el gobierno oaxaqueño tiene la posibilidad y el desafío de ir formalizando paulatinamente lo que en la práctica habían sido sus estructuras de gobierno. Sin un reconocimiento tácito, o expreso como lo hace ahora, de las formas locales de gobierno, de los sistemas normativos locales y de las competencias de sus autoridades, el gobierno oaxaqueño jamás hubiera podido establecer parámetros de gobernabilidad en el estado. Curiosamente la "fase neoliberal" del gobierno de la República iniciada hace 14 años y el replanteamiento de funciones que trajo, ha sido un factor que ha posibilitado la formalización de prácticas jurídico-políticas del estado de Oaxaca.

Esto no significa que la relación entre las estructuras de gobierno local indígena y las propias del gobierno del estado no estén llenas de tensiones y trampas. El gobierno del estado de Oaxaca como parte de sus estrategias para mantener un cierto rango de control sobre los gobiernos locales hace un uso discrecional y selectivo de los recursos que tanto la Federación como la entidad participan a los municipios, además ha insertado delegados de gobierno del estado en las regiones que intentan penetrar las estructuras locales. Otra estrategia de control está en el manejo de programas de combate a la pobreza, pero como ya habíamos señalado, la estrategia más importante de control social es la creación y manipulación de conflictos internos y enfrentamientos entre pueblos y comunidades. Paradójicamente, la enorme cantidad de conflictos y enfrentamientos en el estado, más que fragmentarlo en mil pedazos, son un elemento importante de su cohesión, pues en estas situaciones de conflicto el papel de árbitro o mediador siempre correspon-

de al gobierno del estado que después de cada conflicto local sale fortalecido. Podemos decir que bajo esta perspectiva, aunque los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca tienen un grado de autonomía muy significativo, al ser ejercida ésta, no resulta suficiente para contrarrestar los importantes efectos que sobre ella tiene el gobierno del estado, ni garantiza el pleno ejercicio de los derechos colectivos que se proponen para desarrollar viablemente sus propios proyectos políticos y económicos.

Observamos que las determinaciones externas del campo jurídico en Oaxaca dan la pauta para que los llamados sistemas normativos indígenas, no sólo sean reconocidos, sino que resulten funcionales e indispensables para el gobierno estatal. Paulatinamente éstas condiciones en las relaciones de poder se irán sometiendo a una doble tendencia, por una parte las tensiones derivadas del proceso de globalización, principalmente la creciente movilidad de población, los intereses económicos sobre los recursos naturales locales, representados en este momento por el Plan Puebla-Panamá, tenderán a menoscabar la fuerza de los gobiernos locales. Por otra parte los crecientes discursos sobre el pluralismo, el debilitamiento del Estado nacional y la fuerza que conservan estas formaciones, así como los nuevos recursos legales con que cuentan, les podría permitir avanzar en la lucha por su reconocimiento y formalización.

La fricción entre ambas tendencias posiblemente exigirá que los gobiernos y las sociedades indígenas repiensen sus propias estructuras y procedimientos, para mantenerlos como herramienta del control social interno y como referente identitario, pero adecuándose a ciertos parámetros externos irremisibles en la actualidad como el respeto a los derechos humanos, cuyo contenido pueden negociar fundamentando sus propias nociones de individuo y colectividad; lo mismo que con las nociones de democracia, desarrollo y el medio ambiente entre otras. Desde mi punto de vista esta circunstancia no necesariamente pone a los pueblos indígenas en una disyuntiva entre modernidad por un lado y tradición por el otro, que los obligaría a pelear por el todo o nada, sino en el desafío de modernizar su propia tradición y negociar en este momento, como siempre lo han hecho, qué elementos del contexto nacional e internacional incorporan a su organización social y política.

El gobierno oaxaqueño, sujeto a las tensiones de un estado económica y políticamente débil, geográficamente intrincado y socioculturalmente diverso, está obligado a guardar equilibrios o por lo menos a

aparentarlos. Los primeros balances de la reforma local en materia indígena muestran que si bien en términos absolutos ésta no ha incrementado la votación a favor del PRI, si han permitido que el avance de los partidos de oposición en el ámbito estatal sea mucho más lento que en el resto del país, además han ampliado de manera importante los márgenes de negociación del gobierno del estado en los conflictos políticos locales, utilizando el concepto de “usos y costumbres” como un referente laxo que logra justificar un sinnúmero de determinaciones, incluso algunas contrarias a los intereses de los gobiernos locales y favorables a los intereses económicos colaterales al proceso de “globalización” en el que cada vez más se encuentra inmerso el país.

CONCLUSIONES

La reforma federal en materia indígena y la resolución del máximo tribunal del país, representan un “corte de caja” del estado que guardan en el ámbito político nacional actual las tendencias antes descritas entre globalización económica y el también globalizado discurso del multiculturalismo. Dentro del campo jurídico siempre existirá una tendencia a resistir los cambios y a hacer ajustes sólo cuando los movimientos sociales subalternos presentan una fuerza política determinante, como fue en el caso de *positivización* de los derechos sociales, lo cuál contribuye a lo que Bourdieu llama eficacia simbólica del campo. Sin embargo estos nuevos referentes normativos multiculturales que se van reconociendo dentro del campo jurídico, tienden a jugar un papel dominado con relación a otros derechos contradictorios, pero dominantes por su tradición dentro del mismo. Así se pueden reconocer cierto tipo de derechos colectivos, pero la misma lógica y la práctica del campo los colocará en un plano inferior a los derechos individuales, lo cuál se formalizará en la práctica judicial de cara a los litigios concretos. Este ha sido el caso de los derechos laborales o agrarios frente a los derechos de propiedad y de libertad de los patrones, por ejemplo.

Cuando las tensiones internas se incrementan en el campo, es decir cuando hay un movimiento social importante pugnando por el reconocimiento de ciertos derechos opuestos a otro tipo de derechos, como es el caso del movimiento indígena frente a grupos dominantes con poderosos intereses económicos en sus territorios; los derechos que entran en conflicto tenderán a reforzar la autonomía del campo jurídico. En estos

momentos resulta muy importante para los actores ligados a las élites del Estado crear la apariencia de independencia judicial y presentar la reiterada insistencia de ciertos actores, como nuestros ministros de la Suprema Corte, en que lo político no debe intervenir en las, “estrictamente jurídicas” resoluciones judiciales. La apariencia de que las fuerzas en disputa compiten en términos de igualdad es esencial para mantener un imaginario de “estado de derecho” en donde sólo lo “técnico jurídico”, como un todo autónomo y puro, va a definir el rumbo de la *litis* en los casos concretos. Éste es nuestro momento político; mientras hace unos años la opinión pública jamás supo qué hacía la Corte o quienes la integraban, ni qué cosa era un juzgado de distrito, por ejemplo, hoy día vemos a diario noticias ligadas con estos tópicos. La idea de justicia y de jueces se hace imprescindible para crear una idea de seguridad jurídica ante la inseguridad social y proyectar un equilibrio de fuerzas sociales que en realidad es cada vez más frágil.

Ésta también es la situación que tocó enfrentar a las controversias constitucionales interpuestas por más de 300 municipios indígenas en contra de la reforma que reconoce de manera acotada y racista, como han señalado ya algunos trabajos,¹³ “derechos y cargas” a los pueblos y comunidades indígenas de México. No obstante es menester reconocer que más que un problema de falta de comprensión de la realidad indígena o de falta de sensibilidad política por parte de nuestras instituciones, sin que esto niegue que podría ser el caso de algunos legisladores despistados, se trata de una fuerte confrontación entre intereses y proyectos de país opuestos. Desde esta perspectiva se ve difícil una reforma indígena que no vaya acompañada de un poderoso movimiento social, más allá del indígena. No sólo incorporando a los no indígenas a la causa indígena bajo la premisa de que “este es un problema de todos”, sino también incorporando al movimiento indígena a otras luchas, que por una u otra razón estén buscando reformas estructurales distintas a las que intentan los grandes hombres de negocios en el poder.

Lo técnico-jurídico es una herramienta válida dentro del campo de las luchas sociales en la medida que nos permite apelar a valores formalizados y legitimados socialmente alcanzando un carácter imperativo,

¹³Véase por ejemplo un análisis detallado y desde varios ángulos de la reforma en López Bárcenas et al., 2002, o los artículos de opinión publicados en el diario *La Jornada* por la licenciada Magdalena Gómez, www.jornada.unam.mx

para obtener resoluciones que impulsen o apuntalen la posición de actores que buscan nuevas formas de orden o distribución social. Sin embargo, es iluso y a veces contraproducente cultivar, a través de nuestros grandes juicios, la imagen de la ley como un cuerpo homogéneo, abstracto y trascendente, y desde la misma óptica pretender que el objetivo último de una lucha social es lograr su reconocimiento legal. El movimiento indígena y las sociedades indígenas locales, tienen muchas otras cosas que hacer además de pretender una buena reforma constitucional. Esta posición, a veces poco consciente, incluso en muchos de los juristas mejor intencionados, es una de las concepciones que nos ha dejado nuestra formación profesional, misma que por lo general somos incapaces de ver desde fuera. La ortodoxia jurídica ha limitado y retardado el desarrollo de nuevas teorías del derecho que construyan fundamentos y argumentos poderosos para competir con los sólidos argumentos del derecho moderno que inevitablemente lo desvinculan de la sociedad.

Entre más textos contradictorios incorporemos a la *doxa* jurídica en su esquema actual, más estamos fortaleciendo a sus creadores e interpretes oficiales, incluidos los abogados litigantes, y más estamos alejando el derecho del usuario común. La enorme cantidad de leyes y códigos que conforman nuestro sobrepoblado sistema jurídico a la vez que legitiman el campo (por que "todos", desde el niño de la calle hasta el potentado banquero fraudulento, tenemos leyes que "nos cobijan por igual"), lo abren a una multiplicidad de interpretaciones y pugnas que "alguien" tendrá que dirimir y resolver. En este contexto la gente común se ve obligada a buscar al abogado que le "arme el caso" y le ayude a hacer valer la ley que dice algo en su favor, en contra de otra ley que dice algo opuesto, y ambos –abogado y cliente– tendrán que someterse al aparato judicial para que una posible interpretación le gane a otra, también posible, interpretación. Esto genera una amplia discrecionalidad en los operadores del capo jurídico y nada como esta discrecionalidad para poner a la sociedad en una posición indefensa frente a nuestros "apolíticos" hermeneutas judiciales.

Para ir transformando esta concepción omnímoda del derecho, se hace necesario no sólo un movimiento social fuerte, sino buenos fundamentos para sostener sus demandas. El derecho indígena puede ser una de las betas teóricas para ir desmontando la consolidada e imperceptible estructura del campo. Si bien como se ha mostrado, sobre todo desde la antropología jurídica, el derecho indígena es resultado de una incorporación y resignificación dinámica de diversas instituciones provenientes

incluso del derecho moderno, su defensa de algunos valores y principios morales y éticos distintos de los que dan fundamento al paradigma racional moderno evidencian que éste último no es “meta universal”, sino un producto tan cultural e histórico como pueden serlo otros que logren fundamentar un orden social, moralmente justo desde su perspectiva. No obstante, el derecho indígena, como otros que se proclaman “no occidentales”, tienen que ordenar sus principios conforme a parámetros que les permitan defender su propia concepción de “lo bueno” y de “lo justo” dentro y fuera de su demarcación, y en oposición a aquello que es considerado contrario a los valores en ese contexto cultural. Estos sistemas no pueden basarse únicamente en la tradición y en la sabiduría incuestionada de sus autoridades, pues a la corta o a la larga, resultarán muy frágiles ante los detractores internos y externos.

Por otra parte, a mi juicio esta vertiente de fundamentación de “otros derechos” ha de encontrarse con los desarrollos, que desde la sociología crítica y algunas corrientes de la filosofía y la historia del derecho, se han hecho de las instituciones “trascendentes e inmanentes” del derecho moderno mostrándolas como productos de su época y de las determinaciones e intereses “no jurídicos” que en esos contextos se presentaron, deconstruyendo así su sólida e intemporal apariencia.

Si se logra avanzar en estos dos extremos: movimiento social fuerte y crítico y teorías sólidas, podemos pensar en ir abriendo el campo jurídico actual a una pluralidad de expresiones jurídicas unidas a través de nuevos diseños políticos. El actual reconocimiento tutelado del nuevo artículo 2 constitucional, nos da elementos limitados para entrar al juego de las interpretaciones judiciales y conseguir en determinados casos particulares inclinar la balanza a favor principalmente de individuos indígenas, y en casos, ingeniosamente planteados, también de comunidades. Vislumbro que las nuevas normas se podrían argumentar en algunos conflictos agrarios, administrativos, civiles e incluso penales, si éstos no comprometen derechos e intereses de mayor peso dentro del campo, porque frente a ellos siempre encontraremos otros derechos dominantes de “más valor” dentro del campo. Indudablemente la nueva “garantía”, no garantiza el ejercicio autónomo de derechos colectivos, como proponen incluso los más conservadores desarrollos multiculturalistas. El Estado mexicano, con su reforma, se sigue manteniendo a la zaga del reconocimiento de derechos indígenas en el nivel internacional; pero posiblemente esta circunstancia permita en un futuro un trastocamiento más de fondo de su hermético campo jurídico.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo (1983), *Lenguas vernáculas. Su uso y desuso en la enseñanza: la experiencia de México*, Ediciones Casa C. Chata, núm. 20, CIESAS, México.
- (1992), *El proceso de aculturación*, Instituto Nacional Indigenista y Fondo de Cultura Económica, México.
- BOURDIEU, Pierre (1987), "La fuerza del derecho", *Informe Biblio-Gráfico*, núm. 47, México, D.F.
- DE LA PEÑA TOPETE, Guillermo (1998), "Educación y cultura en México del siglo XX", en Pablo Latapí, *Un siglo de educación en México*, tomo I, FCE, México.
- FITZPATRICK, Peter (1998), *La mitología del derecho moderno*, Siglo XXI Editores, México.
- FOUCAULT, Michel (1998), *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Siglo XXI Editores, México, D.F.
- GÓMEZ RIVERA, Magdalena (1993), "Hacia una definición del espacio de lo consuetudinario en el medio indígena y de sus posibilidades de ejercicio en el marco de una nueva legislación", *Nueva antropología*, vol. XIII, núm. 44, México.
- GONZÁLEZ APODACA, Erica (2000), *Escolarización y etnicidad reinventada*, tesis de maestría, CIESAS, Guadalajara, México.
- INEGI (1996), *Anuario Estadístico del Estado de Oaxaca*, México.
- KYMLICKA, Will (1996), *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco et al. (2002), *Los derechos indígenas y la reforma constitucional en México*, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, A.C., Redes, Ediciones Casa Vieja y Ce-Acatl, A.C., México, D.F.
- MEJÍA PIÑERO, María del Consuelo y Sergio Sarmiento (1987), *El movimiento indígena. Un reto a la ortodoxia*, Siglo XXI Editores, México D.F.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Juan Carlos (2001), *Derechos indígenas en los juzgados. Un análisis del campo judicial oaxaqueño en la región mixe*, tesis de maestría, CIESAS, Guadalajara, México.
- RECONDO, David (2001), "Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca", en Lourdes de León Pasquel (coord.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, CIESAS, Miguel A. Porrúa, México, D.F.
- STAVENHAGEN, Rodolfo (1988), *Derechos Indígenas y derechos humanos en América Latina*, El Colegio de México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México.

Consuelo Sánchez*

Autonomía y heteronomía. La reforma conservadora

CON LA RESOLUCIÓN de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 6 de septiembre de 2002, declarándose incompetente para revisar las decisiones de los legisladores, en respuesta a las más de 300 controversias sobre la reforma indígena presentadas ante ese órgano, concluye un proceso que transitó por los tres poderes de la nación (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), dejando sin resolver los derechos de los pueblos indígenas.

El proceso legislativo que condujo a la aprobación de la reforma constitucional en materia indígena puso en evidencia los rezagos democráticos del sistema político vigente. Las fracciones legislativas, particularmente del PRI y del PAN, decidieron el contenido de la reforma con independencia de los acuerdos firmados por el gobierno federal y el EZLN, y sin considerar los reclamos de millones de ciudadanos indígenas, a quienes se les mantuvo apartados del proceso legislativo y se les negó toda consulta sobre un asunto de vital importancia para su presente y futuro.

A pesar de que los indígenas apelaron a un principio democrático, contemplado en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, respecto a la obligación del Estado mexicano de consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas que les afecten, ello fue desoído por la mayoría legislativa, quien impuso su particular punto de vista sobre los alcances de los derechos de los pueblos indígenas.¹

* Antropóloga. Coordinadora general de la revista *Memoria*. Obras recientes: *Los pueblos indígenas. Del indigenismo a la autonomía*, Siglo XXI Editores, México, 1999; y *México diverso. El debate por la autonomía*, Siglo XXI Editores, México, 2002.

¹ Para más información sobre este proceso legislativo, véase el dictamen y el proyecto de decreto que reforma varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos y cultura indígena, de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Asuntos Indígenas y de Estudios Legislativos del Senado, en *Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República, núm. 13, año 2001, miércoles 25 de abril; el debate y votación en la Sesión Pública Ordinaria Nocturna de la H. Cámara de Senadores,

VIEJOS ENFOQUES FRENTE A NUEVOS RETOS

Para comprender el rechazo que ha suscitado la “reforma constitucional en materia indígena” es preciso examinar el contenido de la misma a la luz de los reclamos autonómicos de los pueblos indígenas. Pero antes, resulta interesante analizar el dictamen sobre la propuesta de reforma, en el que puede observarse la perspectiva de los legisladores sobre la cuestión indígena y la pluralidad cultural de la nación.

Lo primero que se advierte en el dictamen es la persistencia del enfoque indigenista (o asimilacionista), totalmente opuesto a una perspectiva autonómica, que se trasminó al contenido de la reforma. Así, en el dictamen (particularmente en el punto III, relativo a la valoración de la minuta) la problemática de los indígenas se concibe como un asunto fundamentalmente de “marginación”, cuya solución –según se indica, como argumento para justificar su distanciamiento de la propuesta de la Cocopa– “no puede darse en simples declaraciones de principios, ni aún con el establecimiento de derechos, sino exige acciones concretas e inmediatas”. Estas acciones, que supuestamente proporcionarían a los pueblos indígenas “mayores oportunidades para lograr su integración económica, social y política a la vida nacional”,² fueron dispuestas en el apartado B del artículo 2o. de la reforma constitucional, las cuales se inscriben en la lógica heterónoma de dejar a voluntad de las autoridades gubernamentales su aplicación. Esto contraviene evidentemente la esencia de los reclamos autonómicos planteados por los pueblos indígenas, pues lo que éstos buscan con el reconocimiento constitucional de su derecho a la autonomía es precisamente convertirse en sujetos activos de su propio desarrollo y no seguir dependiendo de las políticas gubernamentales, las que suelen ser indiferentes a las necesidades particulares de los indígenas y menospreciar sus identidades culturales.

En rigor, la marginación que sufren los pueblos indígenas deriva de su carencia de poder político y de su sujeción a las decisiones económi-

celebrada el miércoles 25 de abril de 2001 (www.senado.gob.mx/comunicación/versión/2001/v25abril); y, la votación del pleno de la Cámara de Diputados del proyecto de reformas constitucionales en materia indígena en *Gaceta Parlamentaria*, de la Cámara de Diputados, año IV, número 738, sábado 28 de abril de 2001 (<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votación/58>).

²Dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1o.; se reforma el artículo 2o.; se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la LVIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados (www.cddhcu.gob.mx/servddd).

cas y políticas del Estado y de los grupos dominantes mestizos. Esto ha dado como resultado que las colectividades indígenas no puedan auto-gobernarse o decidir por sí mismas y que sean objeto de despojo y de privaciones materiales.

Por tanto, la supresión de la marginación implica la eliminación de las relaciones de opresión del Estado nacional hacia los indígenas y que éstos puedan disponer de un grado de existencia política autónoma. Para que este propósito se refleje en la Constitución es indispensable reconocer que son realmente pueblos con libertad de decidir y dirigir su propio rumbo. Ello supone la transferencia de poder a dichos pueblos, sin lo cual no puede haber autonomía en sentido estricto.

Pero la mayoría parlamentaria resolvió lo contrario. Al tratar de eludir el reconocimiento genuino de la autonomía política de los pueblos indígenas, aquella mayoría terminó por reproducir las medidas paternalistas y asistencialistas que han orientado por décadas la política del Estado mexicano hacia este sector de la población. Así, de acuerdo con el contenido del apartado B del artículo 2o. de la reforma, los indígenas no decidirían y controlarían con libertad su propio desarrollo, sino que quedarían supeditados más que nunca a la voluntad de los gobiernos de la Federación, de los estados y aun de los municipios. De ello resulta que la solución que pretendieron dar los legisladores al “problema de la marginación” mantiene los cánones del viejo indigenismo, el cual ha mostrado ser parte del problema y no la solución, ya que ha obstaculizado el impulso democrático y un arreglo político que permita el despliegue de la diversidad cultural del país.

Desde luego, los indígenas requieren de programas especiales para solventar los múltiples rezagos que padecen en materia socioeconómica. Sin embargo, el punto es que tales programas deben ser convenidos con los pueblos, si se quiere que tengan éxito, lo que presupone un acuerdo político a fin de que los indígenas se conviertan en los protagonistas de su propio desarrollo. Para ello, es imprescindible establecer en la Constitución un régimen de autonomía de tal naturaleza que favorezca la conformación de los pueblos indígenas en sujetos autónomos con capacidad de decisión y control de su desarrollo económico, social y cultural; así como establecer mecanismos que aseguren la protección de sus derechos.

Otra idea que predominó entre los legisladores, asociada con lo anterior, es la de subordinar la cultura indígena a la mestiza, mostrando su dificultad para comprender la diversidad cultural del país y la bús-

queda de nuevas fórmulas políticas que permitan el acomodo y la expresión de esa diversidad. Por ejemplo, en el dictamen aludido se indica que la nación mexicana:

Se desarrolla en un proceso social y cultural de mestizaje, con la identificación y la valoración de una cultura propia y el acuerdo para la realización de un proyecto de conjunto. Es dentro de éste gran agregado que se destacan con sus particularidades pero formando parte indisoluble de él, los pueblos indígenas... El punto de partida que ahora se establece es el reconocimiento de culturas diferentes a la mestiza general, pero dentro de ésta, de acuerdo con el orden jurídico nacional y como esfuerzo fundado en la legitimidad.

Como puede apreciarse, se admite que los indígenas son culturalmente diferentes a los mestizos, pero no se acepta que las culturas indígenas puedan ser un referente específico de la pluralidad nacional. En el fondo, no consienten que el reconocimiento de las culturas indígenas pueda conducir a transformaciones del orden jurídico nacional y a la reestructuración de los significados y los valores de la nación, concebidos hoy todos ellos a partir de la cultura mestiza. Presuponen, además, que aquellos valores y rasgos culturales son fijos y ya determinados. Sostienen, en suma, la supremacía de la identidad mestiza y pretenden que las identidades y los valores indígenas se disuelvan en aquélla, lo que equivale a negar la pluralidad de la nación.

El reconocimiento de la diversidad del país y la autonomía de los pueblos indígenas implica la búsqueda de la unidad en la diversidad cultural. Esto significa, en nuestro caso, la plena participación de todos los integrantes de la nación (indígenas y mestizos) en la elaboración de los significados y valores que regirán la convivencia intercultural. Es decir, si se quiere (re)construir una cultura nacional compartida por indígenas y mestizos, debe partirse del reconocimiento de las particularidades culturales de cada grupo y favorecer la participación de todos ellos en la creación de una cultura en común. Como señala Eagleton, a partir del razonamiento de Raymond Williams, "esta forma participativa común no sólo es compatible con una pluralidad de experiencias culturales, sino que la implica lógicamente". Una cultura común, a diferencia de una cultura uniforme, "es una cultura continuamente

rehecha y redefinida por la práctica colectiva de sus miembros, y no una cultura en la que los valores dictados por unos pocos son asumidos y vividos de una forma pasiva por la mayoría”.³ La noción de unidad en la diversidad es, por tanto, inseparable de una transformación del Estado-nación. “Requiere de una ética de responsabilidad común, plena participación democrática a todos los niveles de la vida social y nacional, y acceso igualitario al proceso de diseño cultural”.⁴ Se trata, pues, de asegurar los medios de vida de los diversos grupos socioculturales y, al mismo tiempo, los medios de una vida nacional en común.

Por otra parte, en el dictamen puede observarse la estrategia de los legisladores de reconocer unos derechos a los pueblos indígenas, pero negando que éstos otorguen beneficios especiales fuera de los establecidos en la Constitución y las leyes vigentes. De igual forma, reconocen que la nación mexicana es pluricultural, al tiempo que rechazan cualquier modificación en la estructura del Estado que haga posible su expresión. La consecuencia de esta estrategia es que la reforma no altera la organización política del Estado ni la orientación uniformadora de la Constitución, la cual sólo otorga derechos a sus miembros individualmente y concibe a todos ellos como si fueran poseedores de una misma cultura.

El EZLN y un gran número de organizaciones indígenas del país han manifestado con toda claridad que el pacto autonómico implica cambios e innovaciones en el Estado-nación, así como en su sistema de identidades. Al respecto, han reivindicado la necesidad de establecer un nuevo pacto nacional para dar nacimiento a un nuevo proyecto de Estado y a una nueva Constitución que estén sustentados en la pluralidad y la diversidad étnica y en el reconocimiento de los pueblos indígenas como partes integrantes de la nación mexicana. Sostienen, además, que el régimen de autonomía se basa en los principios “de la unidad nacional en la diversidad, de la igualdad de todos los mexicanos en la pluralidad, de la fraternidad entre sus miembros, y de la igualdad entre sí de todos los grupos de identidad (indios y no indios) que coexisten en las diversas regiones del país”. Tal compromiso lo refuerzan con los principios que proponen para la organización y el fun-

³Terry Eagleton, *La idea de cultura. Una mirada política sobre los conflictos culturales*, Paidós, Barcelona, 2001, p. 176.

⁴*Ibidem*, p. 177.

cionamiento interno de la autonomía: inclusión, pluralidad, democracia e igualdad.⁵ Esto implica importantes innovaciones en los sistemas culturales de estos pueblos y en las relaciones interétnicas. Las organizaciones de mujeres indígenas, por ejemplo, han señalado que la puesta en práctica de esos principios, los compromete a hacer cambios en el ejercicio tradicional del poder y de la autoridad interna, lo que se traduce, para el caso de ellas, en el reconocimiento de su derecho a participar en los gobiernos autónomos (comunitario, municipal, regional), a tener cargos de responsabilidad y ser parte de las reuniones y las asambleas comunitarias.⁶

Todos estos razonamientos y exigencias fueron desoídos por los legisladores que aprobaron la reforma, para quienes el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, como aseveran en su dictamen, "sólo puede darse dentro del orden establecido por la Constitución, con respeto a las formas políticas vigentes",⁷ insistiendo en "hacer efectivo a los indígenas lo que la Constitución y las leyes establecen a favor de todos los mexicanos".⁸ Esta postura corresponde a una concepción liberal obstinada en adecuar las diferencias culturales a los derechos de ciudadanía común a todos los individuos, negándose a aceptar que esta orientación ha mostrado ser insuficiente para resolver la cuestión de la pluralidad cultural. Más aún, el establecimiento de la igualdad legal

⁵ Esta perspectiva quedó asentada en diversos documentos emitidos en los últimos años: Convención Nacional Indígena, *Declaración de la Montaña*, ms., Tlapa, Guerrero, 17 y 18 de diciembre de 1994; EZLN, "III Declaración de la Selva Lacandona", *El Navegante*, periódico de la CND, número especial, México, enero de 1995; EZLN, *Postura del EZLN para la Plenaria Resolutiva de las Partes. Tema 1 de Derechos y Cultura Indígenas*, ms., San Andrés, 10 de enero de 1996; Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía, "Proyecto de iniciativa para la creación de las regiones autónomas", en *La autonomía de los pueblos indígenas*, Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario del PRD, LVI Legislatura, México, 1996; "Propuesta general de los asesores del EZLN. Mesa 1. Grupo de trabajo 1. Comunidad y autonomía: derechos indígenas. Resultados de la segunda fase del Diálogo de San Andrés (noviembre de 1995)", *Ce-Ácatl*, núms. 74-75, México, 17 de diciembre de 1995; Foro Nacional Indígena, "Resolutivos de la Mesa 1. Comunidad y autonomía: derechos indígenas (5 de enero de 1996)", y "Documento final: Planteamientos generales", *Ce-Ácatl*, núms. 76-77, México, 25 de enero de 1996; Congreso Nacional Indígena, "Nunca más un México sin nosotros" (declaración final), en Servicio Informativo, 241 (separata), ALAI, Quito, 25 de octubre de 1996.

⁶ Cfr. "Documento elaborado por las asesoras e invitadas del EZLN. Resultados de la segunda fase del Diálogo de San Andrés (noviembre de 1995), Grupo de trabajo 4: Situación, derechos y cultura de la mujer indígena, de la Mesa 1: Derechos y Cultura Indígena", *Ce-Ácatl*, núms. 74-75, México, 17 de diciembre de 1995; Foro Nacional Indígena, "Resolutivos de la Mesa 4. Situación, derechos y cultura de la mujer indígena", *Ce-Ácatl*, núms. 76-77, México, 25 de enero de 1996; Consuelo Sánchez, "Identidad, género y autonomía", *Boletín de Antropología Americana*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, núm. 36, julio de 2000.

⁷ Véase *Dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados...*, op. cit.

⁸ *Idem*.

sin tomar en cuenta las diferencias entre personas y colectividades ha sido una de las causas de las desigualdades sociales, culturales y económicas. Esto es lo que explica, dicho sea de paso, que los pueblos indígenas estén en una situación de marginación. De modo que, para armonizar la pluralidad se requiere no sólo incluir los derechos individuales, sino también establecer derechos específicos a los pueblos indígenas en tanto colectividades socioculturales, a fin de constituir una ciudadanía pluricultural. Ello implica necesariamente cambios en la Constitución y en el Estado de modo que ambos expresen realmente la diversidad de la nación y que hagan posible la armonización de los derechos individuales, con los derechos colectivos. Establecer unos "derechos" indígenas y, al mismo tiempo, exigir su adecuación a un orden constitucional que en lo general los niega, significa la anulación o invalidación en la práctica de aquellos derechos.

Esta estrategia de la mayoría parlamentaria –de reconocer unos derechos a los pueblos indígenas y, contradictoriamente, exigir su sujeción al conjunto de los preceptos constitucionales sin haber modificado el sentido uniformador de éstos y sin haber ordenado la configuración de un Estado pluricultural– implica, en realidad, un fortalecimiento de la legitimidad de las disposiciones constitucionales que operan a favor de las mayorías mestizas y en contra de los indígenas.⁹

Estas disposiciones son, precisamente, las que fueron utilizadas por los legisladores para elaborar una reforma que protegiera más los intereses que representaban (transnacionales y de las oligarquías locales) que los de los pueblos indígenas. Éstos, en efecto, al no contar con preceptos constitucionales que garantizaran su participación política y que los protegieran de las decisiones de las mayorías mestizas en el Congreso nacional, no pudieron influir en el diseño de una reforma de su incumbencia. Así, pues, aquellos legisladores utilizaron su condición de grupo dominante y su pertenencia a la cultura hegemónica (garantizadas por el orden constitucional) para reforzar su posición e imponer a los indígenas una legislación que los mantiene excluidos.

La conclusión que uno puede extraer del examen del dictamen es que entre los legisladores que lo aprobaron no había convicción ni compromiso con la pluralidad. Todo parece indicar que aquéllos concibieron la reforma como si se tratara de una medida temporal o un remedio

⁹Véase Rainer Baubök, "Justificaciones para los derechos de los grupos étnicos", en Soledad García y Steven Lukes, *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Siglo XXI Editores, Madrid, 1999, p. 164.

para una situación que algún día podría superarse. Partieron del supuesto (o deseo encubierto) de que los indígenas tarde o temprano habrán de disolverse en “el gran conglomerado mestizo” y, para ayudar en esa dirección, decidieron que el alcance de los derechos indígenas en la reforma se ajustara a lo preestablecido, a un Estado y una legislación concebidos desde una perspectiva de nación homogénea, con lo cual las reformas resultan inocuas para los fines del cambio.

EL ALCANCE DE LOS DERECHOS. ENTRE LA AUTONOMÍA Y LA HETERONOMÍA

La reforma adiciona dos párrafos al artículo 1o., reforma el 2o., deroga el párrafo primero del 4o., y adiciona un párrafo al 18 y otro al 115 de la Constitución Política.¹⁰ Las adiciones a los artículos 2o., y 115 son las que se refieren específicamente a los indígenas. El artículo 2o. contiene una serie de normas relativas al establecimiento de preceptos sobre la nación mexicana (como su carácter único e indivisible y su composición pluricultural); la definición de pueblo y comunidades indígenas; el reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía; las disposiciones que trasladan a los órganos legislativos de las entidades federativas la facultad de reconocimiento (en sus respectivas constituciones y leyes) de los pueblos y las comunidades indígenas, de sus derechos y de las características de la libre determinación y autonomía; y, por último, instituye una serie de acciones para aplicarse a los indígenas. En las adiciones al artículo 115, por su parte, se indica la posibilidad de asociación y coordinación de las comunidades indígenas en el ámbito municipal.

Uno de los aspectos más problemáticos de la reforma es la disposición de transferir a los congresos de las entidades federativas la facul-

¹⁰La reforma constitucional en materia indígena fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001. Las adiciones a los artículos 1o. y 18 se refieren a derechos que pueden aplicarse a todos los habitantes del país, incluyendo a los indígenas en lo individual. En el artículo 1o. se incorpora la prohibición de la esclavitud (que estaba en el artículo 2o.) y se agrega un párrafo nuevo en el ordenamiento jurídico relativo a la prohibición de todo tipo de discriminación social, que al respecto dice: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, 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.” En el artículo 18 se adiciona un párrafo circunscrito a los derechos de los sentenciados: “Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.”

tad de precisar, en sus respectivas constituciones y leyes: 1. Los conceptos de pueblo y comunidad indígenas, es decir, la identificación de los sujetos de derecho o los destinatarios de las normas contenidas en la reforma. En la Constitución general se establecen los criterios que deben tomarse en cuenta para reconocer a los pueblos indígenas, como es parte de la definición de pueblo del Convenio 169 de la OIT, “los criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico” y la “conciencia de su identidad indígena”, pero la decisión final queda en manos de las legislaturas locales, quienes pueden negar o admitir su reconocimiento. 2. El reconocimiento y regulación de los derechos enumerados en el apartado A, ordenando su agregado en el ámbito de los municipios. 3. El establecimiento de “las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”.

La mayoría parlamentaria admitió, como consta en su dictamen, que: “La reforma constitucional, al establecer un conjunto de derechos no da una solución automática a los problemas indígenas sino tan sólo una guía a los órganos de gobierno federales y locales.” Pero, además de que no ofrece una solución concluyente, aumenta las dificultades con la disposición de trasladar a los órganos legislativos locales la facultad de determinar, de manera discrecional y de acuerdo con las circunstancias de su entidad, lo que a su juicio conforman los contenidos de la reforma constitucional en cada uno de sus aspectos.

Esta disposición plantea serios inconvenientes políticos y jurídicos. Primero, las imprecisiones de la reforma constitucional sobre conceptos fundamentales no serían resueltas por las constituciones locales; en todo caso, como se dijo, los órganos legislativos locales harían su propia interpretación de acuerdo con los contenidos de la reforma constitucional. Segundo, al reenviar a cada entidad federativa el desenlace del proceso legislativo, lo que se hace es prolongarlo y atar el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a diversas contingencias, particularmente a la correlación de fuerzas políticas en cada entidad federativa, entre otros graves perjuicios. Tercero, los problemas jurídicos que plantea conducirían a un círculo vicioso o a una trampa legalista. Cossío aborda este asunto y pone como ejemplo la suposición de que un órgano legislativo local eligiera unas características de la “libre determinación y autonomía” que a juicio de los pueblos indígenas no expresarían su “situación y aspiraciones” (como se indica en la reforma

constitucional). ¿Qué podrían hacer los indígenas? Según la interpretación del jurista, “podrían plantear los juicios constitucionales correspondientes, o podrían hacerlo también (por medio de una acción de inconstitucionalidad) los integrantes de un partido que estimara que no se satisfacen esos requisitos constitucionales”; y, agrega que: “Para resolver el tema, los ministros, en última instancia, tendrían que construir los sentidos que vayan a darle al enunciado, «que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas de cada entidad»”. Esto ilustra las contradicciones de la reforma, pues, de acuerdo con esta interpretación, quien terminaría decidiendo el sentido de tal enunciado sería una instancia no legislativa (los ministros de la Suprema Corte de Justicia que, como vimos, no siempre son muy favorables a las reivindicaciones de los pueblos indígenas). Pero lo más grave es que, en cualquier caso, no serían los pueblos indígenas los que definirían las características de la autonomía, según sus “situaciones y aspiraciones”, con lo cual el enunciado resulta vacío. Similares problemas presentaría el reconocimiento del estatuto de pueblo de las colectividades indígenas por parte de los órganos legislativos locales.¹¹

Pero, al margen de las complicaciones jurídicas y políticas a las que los legisladores someten injustamente a los indígenas para los fines de que éstos pudieran acceder a unos derechos, la cuestión fundamental es la deformación de la autonomía que está en la base de tales disposiciones. En principio, el régimen de autonomía resulta de un pacto nacional o, si se quiere, de un pacto federal, cuyas características fundamentales deben establecerse claramente en la Constitución de la República. Es inconveniente que se deje a la interpretación o discreción de los órganos legislativos locales la elección de las características de la autonomía. En todo caso, las constituciones y leyes de las entidades federativas, como ha sido la norma, deben adecuarse a los preceptos de la Constitución general.

¹¹De presentarse el conflicto de que un órgano legislativo local no quisiera reconocer a un pueblo indígena, Cossío considera que: “Por tratarse, finalmente, de una cuestión de constitucionalidad, su resolución final corresponderá a la Suprema Corte de Justicia. El problema más importante aquí será de procedencia de la demanda, pues, bajo los criterios todavía dominantes, ¿de qué forma se admite a juicio a un grupo que pretende le sea reconocida una posición jurídica de la cual carece en ese momento? Sin embargo, y fundamentalmente por la vía de las acciones de inconstitucionalidad, la minoría parlamentaria que estime que un pueblo fue omitido del listado conformado por el Congreso de un estado, podría demandar su inclusión ante la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de encontrar otras vías de impugnación frente a lo que, necesariamente, serán omisiones totales o parciales.” José Ramón Cossío Díaz, “La reforma constitucional en materia indígena”, revista *Este país*, México, octubre y noviembre de 2001 (www.uc3m.es/uc3m/inst).

LIBRE DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA

En el párrafo quinto del artículo 2o. de la reforma se establece: “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.” Este enunciado no contradice lo planteado por los indígenas. Ellos han sostenido que quieren ejercer su derecho a la libre determinación en el marco de la unidad nacional, mediante un régimen de autonomía establecido en la Constitución mexicana. La diferencia radica en que la reforma no contiene los elementos para proveer el marco jurídico del régimen de autonomía reclamado. En la reforma, el derecho a la autonomía permanece como algo meramente declarativo, pues en las acciones y medidas concretas no se establecen ni definen los contenidos fundamentales de la autonomía: las cuestiones relativas a territorialidad, autogobierno, recursos, competencias y facultades de los entes autónomos.

Los legisladores pretendieron –como se indica en el dictamen– precisar jurídicamente en la reforma el concepto de autonomía, disponiendo que ésta es para ejercer un conjunto de derechos (enumerados en las ocho fracciones del apartado A), con el propósito de que la autonomía quedara “así entendida, dentro de la unidad de la Nación y acorde con el orden Constitucional vigente respecto al cual no establece excepción alguna”.¹² Dejando de lado la cuestión de la unidad de la nación, porque nadie en el país está planteando lo contrario, lo que importa destacar es el enfoque de “autonomía” que plasmaron los legisladores en la reforma. Desde su particular punto de vista, la “autonomía” es sólo para ejercer unos derechos, los cuales únicamente pueden realizarse en las condiciones que permita el orden constitucional vigente. Este enfoque nos está ofreciendo una noción incorrecta de la autonomía y un proceso circular, pues, ¿cómo pueden ejercer autonomía los pueblos indígenas si, a su vez, el orden constitucional vigente lo impide? La insistencia de la mayoría parlamentaria en este punto deriva de su pretensión de extraer la sustancia nacional y política de la autonomía, suponiendo que ésta puede lograrse sin transformaciones sustanciales del Estado-nación.

Los indígenas han venido insistiendo en que sin una reforma profunda y pactada del marco constitucional y político del país la autonomía

¹²Véase *Dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados...*, op. cit.

carece de sustento. Sólo cuando el orden constitucional se haya modificado para englobar el régimen de autonomía, se podría decir razonablemente que la autonomía es conforme con el (nuevo) orden constitucional. Es decir, la autonomía debe ser parte de una plataforma de transformaciones democráticas y descentralizadoras del Estado que implique el autogobierno de los pueblos indígenas.

En otro párrafo, la reforma establece: “Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía”.¹³ Este enunciado tampoco se cumple cabalmente, pues el reconocimiento del derecho no va acompañado de los mecanismos jurídicos e institucionales que garanticen su ejercicio. Y, por si fuera poco, como se dijo anteriormente, los legisladores decidieron introducir un obstáculo excesivo al disponer que las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las “características de libre determinación y autonomía”.¹⁴ Ya hicimos mención de las complicaciones políticas y jurídicas del reenvío a los congresos locales. Lo que aquí queremos destacar es que al no precisarse en la Carta Magna las características de la libre determinación y autonomía, las legislaturas locales no pueden configurar un tipo de autonomía que no está contemplado en aquélla. En todo caso, las constituciones locales reproducirán las carencias e insuficiencias de la general.

Además, el enunciado (“que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad”) es demasiado vago. Pero, sobre todo, busca reducir los derechos indígenas a un asunto local, y oculta que los pueblos indígenas del país han expresado reiteradamente cuáles son sus “situaciones y aspiraciones” y han expuesto puntualmente las características de la libre determinación y autonomía y cómo deben insertarse en la constitución nacional y concretarse en la práctica.¹⁵ ¿Por qué ignoraron los legisladores del Congreso de la Unión los planteamientos de los pueblos indígenas? Porque de haberlos tomado en cuenta hubieran tenido que promover una reforma profunda de la

¹³Cfr., primer párrafo del apartado A del artículo 2o. de la reforma.

¹⁴Cfr., último párrafo del apartado A del artículo 2o.

¹⁵Véase, “Propuesta general de los asesores del EZLN. Mesa 1. Grupo de trabajo 1. Comunidad y autonomía: derechos indígenas. Resultados de la segunda fase del Diálogo de San Andrés (noviembre de 1995)”, en *op. cit.*, pp. 21-33; Foro Nacional Indígena, “Resolutivos de la Mesa 1. Comunidad y autonomía: derechos indígenas (5 de enero de 1996)”, en *op. cit.*, EZLN, *Postura del EZLN para la Plenaria Resolutiva de las Partes*. Tema 1: Derechos y Cultura Indígena, ms., San Andrés, 10 de enero de 1996; ANIPA, “Proyecto de iniciativa para la creación de las regiones autónomas”, en *op. cit.*

Constitución y del Estado mexicanos, que era lo que querían ahorrarse. Ahora bien, es precisamente el mantenimiento del *statu quo* en la reforma de 2001 lo que hace que el derecho a la libre determinación y la autonomía resulte pura retórica.

Por lo demás, en la reforma no es clara la diferencia entre libre determinación y autonomía. Es importante especificar ambos conceptos, los cuales están estrecha e indisolublemente vinculados, pero existe una jerarquía entre ellos. La libre determinación es un principio general que expresa el derecho que tienen todos los pueblos para definir libremente su condición política y proveer su desarrollo económico, social y cultural; haciendo uso de este derecho general, los pueblos pueden decidir libremente por una variedad de caminos, que van desde la constitución de un Estado nacional propio, hasta la conformación de entes autónomos en el marco de un Estado determinado. La autonomía, entonces, es una de las formas concretas de ejercicio del derecho de autodeterminación.¹⁶ El derecho a la autonomía es una derivación del derecho a la libre determinación, pero también constituye un principio cuya materialización implica varios procedimientos, que van desde el pacto autonómico entre el Estado y los pueblos que se beneficiarían de este derecho, su instrumentación constitucional, legal e institucional, hasta la conformación y funcionamiento de los órganos de gobierno autónomo.

Por ello, los indígenas han señalado que el reconocimiento de su derecho a la libre determinación debe ir acompañado del *mandato que crea el régimen de autonomía*. Este mandato implica necesariamente establecer, constitucional y legalmente, sus características básicas y las vías de acceso a la misma. ¿Cuáles son las características del régimen de autonomía que debería contener la Constitución? Según como lo han planteado los pueblos indígenas, debe establecerse un sistema que deje a la libre determinación de estos pueblos la definición de las escalas de autonomía a la que quieren acceder, para lo cual tales ámbitos deben disponerse como opciones o vías de acceso. Estas escalas serían la comunal, municipal y regional, cada una de ellas reconocida como entidades con gobiernos autónomos. En consecuencia, la autonomía en cualquier escala implica la disposición en la Constitución nacional de las siguientes características básicas: 1. La

¹⁶Héctor Díaz-Polanco, "Autonomía y autodeterminación. El espíritu de la colmena", *México Indígena*, núm. 12, INI-CICC, México, 1989, p. 33.

base político-territorial de las entidades autónomas, con sus tres niveles posibles. El ámbito territorial debe tener un contenido político y jurisdiccional, en términos de los cuales se ejercerá gobierno y justicia. 2. La organización de las instituciones u órganos de autogobierno de las entidades territoriales autónomas. 3. Las competencias, funciones y recursos que les serán reconocidos y/o transferidos a los gobiernos autónomos.

En suma, las razones por las que se plantean los tres niveles de gobierno autónomo son, por una parte, que las regiones estarían constituidas en su mayoría por municipios y comunidades o pueblos, los que deberán también gozar de las prerrogativas autonómicas; por otra, que los pueblos indios tendrían libertad de unirse, organizarse y articularse en regiones autónomas, municipios autónomos o comunidades autónomas, según sus circunstancias y condiciones particulares. Por tanto, para garantizar el ejercicio de la autonomía se requiere necesariamente reconocer nuevos órdenes de gobierno que respondan a las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas, lo que implica la creación de niveles adicionales de gobierno (los pisos comunal y regional) en la organización vertical de los poderes de la nación (junto con la Federación, los estados y municipios). La autonomía así concebida comprende una profunda reforma del Estado y un nuevo federalismo.¹⁷

La reforma de 2001 no dispone la creación del régimen de autonomía, esto es, no contiene preceptos para la creación de instancias autónomas en tanto formas de gobierno propias de los indígenas. Por ello, la reforma resulta evasiva y engañosa. Evade las cuestiones medulares para la puesta en práctica del derecho a la autonomía.

La reforma establece que la autonomía es para ejercer unos derechos en el ámbito de la comunidad y del municipio, pero no considera que estos ámbitos puedan constituirse en entidades autónomas. Al respecto, dispone que las constituciones y leyes locales de las entidades federativas reconocerán y regularán *en los municipios* los derechos enumerados en el apartado A del artículo 2o. y también establecerán las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público. El encasillamiento de los derechos indíge-

¹⁷La inclusión de estos niveles de gobierno autónomo (y la referencia a la autonomía como un régimen jurídico con las características señaladas) fue producto de un laborioso consenso entre indígenas. Este acuerdo está indicado claramente en los documentos ya citados, los que fueron elaborados por los asesores del EZLN en el diálogo de San Andrés y por los asistentes en el Foro Nacional Indígena, así como los derivados de otros encuentros indígenas nacionales y regionales.

nas en el municipio se refuerza con la adición del último párrafo en el artículo 115: “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse.” Los legisladores argumentaron en su dictamen que la “expresión política *natural* de las comunidades se da en los municipios”,¹⁸ afirmando que se trata de municipios libres no de municipios autónomos. Es insostenible que sea un hecho “natural” el que las comunidades se expresen políticamente en el municipio. Más bien, ha sido una política deliberada del Estado mexicano imponer a los indígenas el municipio libre, con el objeto de impedir y bloquear cualquier pretensión de éstos de reconstituir o construir identidades supracomunales y unidades sociopolíticas regionales que abarquen a varias comunidades y municipios.¹⁹ A contrapelo de este propósito estatal, en los últimos años los pueblos indígenas han experimentado cambios de suma importancia que han estimulado procesos de unificación y de articulación entre comunidades en espacios municipales y regionales, lo que ha implicado una actuación encaminada a reconstituirse como pueblos.

Lo que se desprende del contenido de la reforma es que los legisladores no quisieron aceptar que los indígenas constituyen pueblos con derechos sociopolíticos que se desprenden de esa condición. De hecho, el intento de reducir sus derechos a las comunidades y al municipio libre es correlativo a la negación de su carácter de pueblo. La reforma, como se indicó, sólo autoriza que las comunidades indígenas se coordinen y asocien dentro del ámbito municipal. Es importante recordar que la figura de la asociación y coordinación era una propuesta elaborada por el INI y asumida por el gobierno federal en el diálogo de San Andrés, para oponerla al reclamo de los pueblos indígenas de crear entidades y gobiernos autónomos. Así, en aquel momento, mientras el gobierno federal ponía “el énfasis en el derecho a la asociación de comunidades y municipios sólo para efecto de su desarrollo o para optimizar esfuerzos y recursos, el EZLN entendía que –procurando esos y otros fines– podían

¹⁸ Las cursivas son de la autora.

¹⁹ Desde los primeros años de la independencia, las autoridades nacionales se empeñaron en disolver legalmente los territorios, gobiernos y jurisdicciones de los pueblos indígenas que sobrevivieron a la colonización, así como promover su incorporación al gobierno municipal y traspasar sus bienes, propiedades, títulos y documentos al municipio, como bienes propios de éste. A mediados del siglo XX, el ideólogo indigenista, Gonzalo Aguirre Beltrán, proponía como política estatal “imponer y sostener en las comunidades indígenas” el municipio libre como única forma de gobierno reconocido constitucionalmente. Cfr. G. Aguirre Beltrán, *Formas de gobierno indígena. Obra antropológica IV*, INI-FCE-UV-Gobierno del Estado de Veracruz, México, 1991, pp. 15-21 y 55-57.

hacerlo para conformar entidades autónomas. Asimismo, mientras el gobierno pugnaba por instituir la figura de «municipios indígenas», el EZLN proponía la creación de regiones y municipios *autónomos*.²⁰ De igual manera, la propuesta de reconocer a la *comunidad como entidad de derecho público* fue introducida por funcionarios del INI, y el gobierno la tomó para oponerla al reclamo de la parte zapatista de reconocer *personalidad jurídica* como orden de gobierno a las comunidades, municipios y regiones autónomas.

Finalmente la perspectiva asociativa del gobierno fue la que prevaleció en los acuerdos de San Andrés, en detrimento de la propuesta del EZLN y de las organizaciones indígenas de crear comunidades, municipios y regiones como entes autónomos. Asimismo, primó la perspectiva gubernamental de reconocer la comunidad como entidad de derecho público en menoscabo de la de los indígenas de incluir el reconocimiento de la personalidad jurídica de los entes territoriales autónomos (en sus tres niveles).

La Cocopa reprodujo en su propuesta legislativa la formulación contenida en los acuerdos, mientras que la reforma constitucional de 2001 retrocedió aún más al dejar fuera el sustento establecido originalmente por aquella en el artículo 115.²¹ La reforma del Congreso establece sólo la asociación y coordinación de las comunidades en el ámbito municipal y "el reconocimiento de las comunidades indígenas como *entidades de interés público*". Esto último quiere decir entidades de interés para los órganos del Estado, lo cual se corresponde con el sentido del apartado B de la reforma.

El procedimiento de los legisladores que aprobaron la reforma de 2001 fue reemplazar la autonomía por el reconocimiento de algunos derechos culturales acotados y exhibirlos como si se tratara de derechos autonómicos. Así, los derechos dispuestos en el apartado A del artículo 2o. de la reforma se ejercerían en principio en el ámbito de la comunidad y del municipio: decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (fracción I); aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos (fracción II); elegir, de acuerdo con sus normas, procedi-

²⁰Cfr. Héctor Díaz-Polanco, *La rebelión zapatista y la autonomía*, Siglo XXI Editores, 2a. ed., México, 1996, p. 190. Cursivas del original.

²¹La propuesta de la Cocopa (presentada al Senado como iniciativa por el Ejecutivo federal, Vicente Fox) dice: "Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos [...] Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán facultad de asociarse a fin de coordinar sus acciones."

mientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno (fracción III);²² preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y demás elementos que constituyan su cultura e identidad (fracción IV); conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras (fracción V), y elegir, en los municipios con población indígena, sus representantes ante los ayuntamientos (fracción VII).²³

La mayoría de esos derechos está limitada por las disposiciones que las sujetan a preceptos constitucionales preexistentes. Por ejemplo, al aplicar sus sistemas normativos deberán sujetarse a la validación de los jueces o tribunales correspondientes (fracción II); lo mismo se aplica a la elección de autoridades y representantes para su gobierno interno (fracción III).

Mención aparte merece la fracción VI, ya que casi todo su contenido consiste en asegurar la vigencia de la Constitución y las leyes e introducir fuertes candados adicionales fundados en la neoliberal contrarreforma agraria promovida por el ex presidente Salinas en 1992. Al respecto, la reforma dice:

Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.²⁴

²²Aunque en este caso se está en presencia de un derecho que los indígenas deberán ejercer de manera individual, lo que se está garantizando es la posibilidad de que los mismos lo hagan de acuerdo con sus formas tradicionales. Por lo mismo, por una parte se está frente a un derecho de ejercicio individual de los indígenas, pero, por el otro, frente a una atribución del pueblo mismo para que la elección de sus autoridades se lleve a cabo de acuerdo con sus formas tradicionales.

²³Se agrega un derecho en la fracción VIII, el cual correspondería al Estado su cumplimiento: "acceder plenamente a la jurisdicción del Estado". Este derecho se atribuye a individuos y colectividades: "Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura".

²⁴Esta formulación se aleja sustancialmente de la propuesta de la Cocopa. En ésta se indica que los pueblos indios tienen el derecho a: "Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación."

Por si cabía alguna duda, los legisladores explican claramente en el dictamen su intención. En referencia a las fracciones VI y V, aclaran: "No se están creando derechos reales. Por el contrario, se está poniendo a salvo el conjunto de los existentes que hayan sido adquiridos conforme a la Constitución y a las leyes." Y, agregan: "Si bien queda claro que hay un derecho de preferencia [en el uso y disfrute de los recursos naturales] éste queda también limitado por aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación y por los previamente adquiridos por terceros conforme a la ley." En efecto, no se crean derechos ni se modifican las normas vigentes en materia de tierras y recursos naturales, pero sí se reafirman las disposiciones que amenazan el control que aún tienen los pueblos indígenas sobre sus tierras, recursos y base territorial.

En realidad, tampoco en las otras fracciones se están creando derechos. En su mayor parte, tan sólo se legaliza lo que los indígenas practican en sus comunidades y, al mismo tiempo, se procura su subordinación al régimen legal vigente. Ello supone que los indígenas no sólo deberán ajustar sus sistemas normativos al orden jurídico nacional, sino que además el Estado mexicano ejercerá un mayor control jurídico sobre ellos (como ya está sucediendo en algunas partes del país). De modo que, por ejemplo, el derecho a aplicar sus propios sistemas normativos puede ser anulado si éstos contravienen los principios constitucionales. Si se hubiera reconocido el pluralismo jurídico, en cambio, como lo demandaron los indígenas en el diálogo de San Andrés, lo que implicaba incorporar en la Constitución nuevos principios y normas relacionados con los derechos colectivos de los pueblos, las relaciones entre ambos sistemas normativos (el indígena y el nacional) no serían de sujeción sino de complementariedad.

Es importante recalcar que la autonomía no significa solamente que los indígenas puedan conservar sus sistemas culturales. Implica reconocer derechos nuevos para que los pueblos indígenas puedan ampliar sus libertades y ejercer funciones y competencias de orden político y administrativo. Lo que los pueblos indígenas pretenden con la autonomía no es sólo mantener sus prácticas "comunales", como a menudo se cree, sino también desarrollar su potencialidad creativa e innovadora. La autonomía, en consecuencia, es para que los pueblos indígenas adquieran las facultades y competencias para desarrollar, enriquecer y aun cambiar en lo que consideren necesario sus

complejos socioculturales; también comprende la democratización de los espacios regional y nacional, mediante la participación de todos sus miembros en la toma de decisiones sobre su presente y futuro. El contenido de la reforma de 2001, en cambio, es un programa conservador que busca mantener la subordinación de los indígenas al Estado y ahorrarse los cambios democráticos en las estructuras nacional y regional.

Uno de los fundamentos de la autonomía es la descentralización política a través de la redistribución de competencias y facultades del Estado (tanto de la Federación como de las entidades federativas) hacia los entes autónomos. De hecho, sin descentralización política no hay autonomía posible. Esta descentralización debe ir acompañada del traspaso de los servicios y los recursos correspondientes a las competencias transferidas. Esto es, para que los órganos y autoridades autónomas realicen las tareas de gobierno y justicia que el propio orden legal les asigne, es imprescindible que puedan manejar los recursos propios y acceder a los fondos nacionales en ejercicio de un federalismo cooperativo y solidario.

Pero nada de esto contiene la reforma de 2001. En rigor, la ausencia de tales cuestiones medulares hace que la reforma, en lugar de promover la autonomía, fortalezca la heteronomía. Lejos de transferir competencias a los pueblos indígenas, incorpora en el apartado B del artículo 2o. un programa que, por su contenido, sugiere que el propósito es más bien afianzar la autoridad del gobierno federal, estatal o municipal sobre la población indígena. La reforma ordena un conjunto de acciones públicas esbozado en nueve fracciones relativas a salud, educación, proyectos productivos, apoyos y programas para migrantes, mujeres y niños indígenas. En realidad no contiene nada nuevo. Se trata de las promesas y los propósitos habituales que pueden encontrarse en programas y declaraciones oficiales divulgados en los últimos años. Pero lo que importa destacar es su carácter heterónimo, lo que significa que:

1. los indígenas (mujeres y hombres) no son considerados como sujetos autónomos, sino como objetos de las acciones y los programas de atención y asistencia gubernamental;
2. los indígenas son sometidos a las decisiones tomadas por las autoridades de la federación, los estados y los municipios, a quienes se asigna el impulso de tales programas; y

3. no hay compromiso alguno de otorgar poder a los pueblos indígenas para una participación efectiva en estas y otras acciones de su interés.

Además, la orientación heterónoma de este apartado B coloca a los indígenas en una situación de vulnerabilidad frente a ciertas medidas, las que podrían favorecer a intereses extraños (o a proyectos como el Plan Puebla-Panamá) en perjuicio de los pueblos indígenas. Es el caso, por ejemplo, cuando se faculta a las autoridades gubernamentales a promover “las inversiones públicas y privadas” en las comunidades indígenas, o a impulsar programas para “la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación”. En una perspectiva autonómica, quienes deben decidir y promover tales programas –en coordinación con las instancias correspondientes– son los propios pueblos indígenas, a través de sus autoridades, con la finalidad de que correspondan con sus necesidades e intereses. Pero la reforma parece encaminarse precisamente a dejar a los pueblos indígenas sin poder, a fin de que las autoridades gubernamentales puedan seguir decidiendo de manera unilateral y sin obstáculos (o lo que es lo mismo, sin la participación democrática de los pueblos) sobre lo que se hace en las regiones indígenas.

En suma, si los legisladores hubieran elaborado la reforma desde una perspectiva autonómica, ni siquiera se les hubiera ocurrido incorporar este apartado B. En su lugar, habrían dispuesto en la Constitución la organización de las instituciones propias de las entidades autónomas de los pueblos indígenas –sus órganos de gobierno, facultades y competencias– para que fueran éstos los responsables de garantizar la efectividad de sus derechos y de su desarrollo, y, consecuentemente, habrían omitido que las autoridades gubernamentales de los tres órdenes de gobierno establecieran las instituciones y determinaran las políticas hacia los indígenas.

Por último, la mayoría parlamentaria decidió que los pueblos indígenas continuaran relegados de los poderes legislativos al truncar los ordenamientos incluidos por la Cocopa como adiciones a los artículos 53 y 116, que favorecían, respectivamente, la representación de los indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales. La reforma incluye en un “transitorio”, para “cuando sea factible, que: “Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política” (artículo 3o. transitorio).

CONCLUSIÓN

La reforma de 2001 es a todas luces injusta y ofensiva para los pueblos indígenas. En lugar de garantizarles la autodeterminación, reafirma las relaciones de opresión del Estado mexicano hacia esos pueblos; en lugar de asegurar las condiciones para que los indígenas puedan desplegar su capacidad para autogobernarse, refuerza los mecanismos que obstruyen su constitución en sujetos autónomos, y, en fin, en lugar de transferirles poder para que ejerzan su autonomía política, los supedita más que nunca a la voluntad de los gobiernos.

En resumidas cuentas, la reforma no sólo contraviene los Acuerdos de San Andrés sino que preserva las injusticias y desigualdades; mantiene la exclusión de los indígenas de la vida política del país y, con ello, la imposibilidad de que éstos influyan sobre el gobierno del Estado y sobre la legislación del país; protege y refuerza la contrarreforma neoliberal promovida por el ex presidente Salinas en 1992, lo que hace posible que continúe la usurpación de sus tierras, territorios y recursos; conserva la desigual distribución de la riqueza, del ingreso y, en general, el disparate acceso a la educación, a la salud y otros servicios básicos, dejando a los indígenas en las mismas condiciones de pobreza. Asimismo, la reforma sostiene la lógica de dejar fuera a los indígenas de las decisiones políticas y legislativas importantes, la mayoría de las cuales les afectan directamente. Pero vale la pena observar que este rasgo excluyente del sistema político vigente también limita la autodeterminación de la mayoría de los ciudadanos mestizos, quienes igualmente están apartados de la toma de decisiones y sin posibilidad de que sus reclamos se expresen en las acciones del Estado. Por ello, la lucha de los pueblos indígenas por la autodeterminación no es extraña al grueso de los mexicanos.

El desenlace legislativo muestra, en fin, que la realización de las aspiraciones de los pueblos indígenas requiere el desarrollo de un amplio movimiento autonomista que desborde a los pueblos indígenas, generalizando la convicción de que la pluralidad y la autodeterminación no es sólo un asunto de éstos, sino que compete a todos los partidarios de la democracia. Para avanzar en la dirección de concertar esfuerzos para el cambio democrático del país, las ideas de democracia y de poder deben transformarse profundamente, reconociendo el deseo de las personas y *de las colectividades* de ser actores y autores de su propia existencia en la nación.

Para retomar la ruta autonómica es fundamental partir de las reivindicaciones originalmente planteadas por los pueblos indígenas,²⁵ muchas de las cuales se han quedado en el camino, opacadas por las luchas inmediatas y las tácticas del momento: el reconocimiento del territorio como ámbito jurisdiccional, el autogobierno autónomo como parte del sistema federal, las escalas de la autonomía, las competencias básicas, el pluralismo jurídico y los derechos sobre tierras, territorios y recursos.

Parafraseando a Clemenceau, una enseñanza se desprende de todo este proceso: la legislación sobre los nuevos fundamentos democráticos de la nación es algo demasiado importante como para dejarla sólo en manos de los legisladores.



1986 Ramón Jiménez, 1998, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Fototeca "Nacho López".

Las mujeres indígenas entre los derechos colectivos y los derechos de las mujeres.

²⁵ En la primera y segunda fase del diálogo de San Andrés, así como en el Foro Nacional Indígena, y en el primer encuentro del Congreso Nacional Indígena.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE BELTRÁN (1991), *Formas de gobierno indígena. Obra Antropológica IV*, INI-FCE-UV-Gobierno del Estado de Veracruz, México.
- ASAMBLEA NACIONAL INDÍGENA PLURAL POR LA AUTONOMÍA (1996), "Proyecto de iniciativa para la creación de las regiones autónomas", en *La autonomía de los pueblos indígenas*, Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario del PRD, LVI Legislatura, México.
- BAUBÖK, Rainer (1999), "Justificaciones para los derechos de los grupos étnicos", en Soledad García y Steven Lukes, *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Siglo XXI Editores, Madrid.
- CONGRESO NACIONAL INDÍGENA, "Nunca más un México sin nosotros" (declaración final), en *Servicio Informativo*, 241 (separata), ALAI, Quito, 25 de octubre de 1996.
- CONVENCIÓN NACIONAL INDÍGENA, *Declaración de la montaña*, ms., Tlapa, Guerrero, 17 y 18 de diciembre de 1994.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón (2001), "La reforma constitucional en materia indígena", revista *Este país*, México, octubre y noviembre.
- "Documento elaborado por las asesoras e invitadas del EZLN. Resultados de la segunda fase del Diálogo de San Andrés (noviembre de 1995), Grupo de trabajo 4: Situación, derechos y cultura de la mujer indígena, de la Mesa 1: Derechos y cultura indígena", *Ce-Ácatl*, núms. 74-75, México, 17 de diciembre de 1995.
- EAGLETON, Terry (2001), *La idea de cultura. Una mirada política sobre los conflictos culturales*, Paidós, Barcelona.
- EZLN, "III Declaración de la Selva Lacandona", *El Navegante*, periódico de la CND, número especial, México, enero de 1995.
- , *Postura del EZLN para la Plenaria Resolutiva de las Partes. Tema 1 de Derechos y Cultura Indígenas*, ms., San Andrés, 10 de enero de 1996.
- Diario Oficial de la Federación*, del 14 de agosto de 2001.
- DÍAZ-POLANCO, Héctor (1989), "Autonomía y autodeterminación. El espíritu de la colmena", *México Indígena*, núm. 12, INI-CICC, México.
- (1996), *La rebelión zapatista y la autonomía*, Siglo XXI Editores, 2a. ed., México.
- FORO NACIONAL INDÍGENA, "Resolutivos de la Mesa 1. Comunidad y autonomía: derechos indígenas (5 de enero de 1996)", y "Documento final: Planteamientos generales", *Ce-Ácatl*, núms. 76-77, México, 25 de enero de 1996.

- , "Resolutivos de la Mesa 4. Situación, derechos y cultura de la mujer indígena", *Ce-Ácatl*, núms. 76-77, México, 25 de enero de 1996.
- Gaceta Parlamentaria*, de la Cámara de Diputados, año IV, núm. 738, sábado 28 de abril de 2001.
- Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República, núm. 13, año 2001.
- "Propuesta general de los asesores del EZLN. Mesa 1. Grupo de trabajo 1. Comunidad y autonomía: derechos indígenas. Resultados de la segunda fase del Diálogo de San Andrés (noviembre de 1995)", *Ce-Ácatl*, núms. 74-75, México, 17 de diciembre de 1995.
- SÁNCHEZ, Consuelo (2000), "Identidad, género y autonomía", *Boletín de Antropología Americana*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, núm. 36.

PARTE III

Identidad

R. Aída Hernández Castillo*

La diferencia en debate: la política de identidades en tiempos del PAN

México es una nación pluricultural y pluriétnica y, por tanto, es prioridad de mi gobierno construir una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad nacional, fundada en el reconocimiento de la diversidad cultural, en el diálogo entre culturas y en el respeto y asunción de las diferencias.

VICENTE FOX QUEZADA

Presentación del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2001–2006.

Una mirada crítica a las políticas multiculturales implica el reconocimiento de la existencia de planteamientos que a menudo se han caracterizado por una voluntad política a neutralizar conflictos sociales o de distraer la atención de las minorías de realidades sociales de injusticia a partir de un reconocimiento trivializado y mercantilizado de las diferencias culturales.

MARY NASH, *Género y multiculturalismo.*

DESDE 1992, la Constitución en su artículo 4o. reconoce la composición multicultural y pluriétnica de la nación mexicana. En 1994 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) puso en evidencia el carácter demagógico de dicha reforma legislativa y enarbó como una de sus demandas principales el verdadero reconocimiento de los derechos culturales, políticos y sociales de los pueblos indios. “Nunca más un México sin nosotros” demandaron los indígenas zapatistas. Estas voces negadas, se han encargado de recordarle a los representantes del Estado y a la sociedad en su conjunto, que el modelo homogéneo y centralista de nación está agotado. Las promesas de igualdad de la ciudadanía liberal han perdido su atractivo para un amplio sector de la población mexicana cuya libertad para desarrollar sus “capacidades individuales”, se ha visto restringida por la extrema marginación económica, por el racismo y por la falta de capital cultural para apropiarse los derechos

*Investigadora del CIESAS.

civiles, políticos y sociales, tipificados por T.H. Marshal (1950) y desconocidos por la mayoría de los indígenas mexicanos.

En nombre de la igualdad y de la necesidad de construir de una nación moderna, homogénea y mestiza, se les negó a los pueblos indígenas el derecho a hablar sus propios idiomas, imponiendo el español como lengua nacional, se les implantaron leyes que no entendían y que no consideraban el contexto cultural de los acusados, se deslegitimó la autoridad de sus instituciones político-religiosas, imponiéndoseles autoridades municipales mestizas que concentraban el poder político y económico de regiones enteras. Todas estas imposiciones se hicieron en nombre del "derecho a la igualdad". Todos los mexicanos debían ser tratados igualmente, no obstante las diferencias culturales, económicas y sociales, que subsumían esta ciudadanía impuesta a través de la ley.

En otros espacios he analizado de manera detallada la manera en que los discursos de la igualdad marcaron las perspectivas integracionistas del estado posrevolucionario especialmente en las décadas de los treinta y los cuarenta, cuando políticas gubernamentales hacia la población indígena estuvieron encaminadas a la construcción de una identidad nacional homogénea y mestiza, considerada como necesaria para el desarrollo de un México moderno (véase Hernández Castillo, 2001a). Aunque las políticas integracionistas afectaron por igual a la población indígena de todo el país, que a partir de la creación en 1921 del Sistema Educativo Nacional tuvo que sufrir los embates de las políticas de "homogenización lingüística", en la región fronteriza de Chiapas en donde yo he centrado mis estudios las políticas de "mexicanización" fueron especialmente violentas, prohibiéndose los idiomas mayas considerados de "origen" guatemalteco como el mam, chuj, kanjobal, jacalteco y cakchiquel y creándose instancias como el Comité Pro Vestido del Alumno Indígena (en enero de 1935) con el objetivo de sustituir los trajes tradicionales con ropa "civilizada". Las políticas de represión cultural estuvieron acompañadas de algunas concesiones en materia agraria desarrollándose así, una política doble de represión-negociación, que en el último siglo ha caracterizado las relaciones del Estado con los indígenas de México (véase Hernández Castillo, *op. cit.*).

Esta situación se revirtió en los años setenta, cuando el discurso oficial empezó a reconocer la existencia de un México multicultural y las políticas de corporativización del Estado crearon nuevas organizaciones como el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI), para "integrar"

a los indígenas a la nación a partir del reconocimiento de su diferencia cultural. Este cambio en las políticas culturales puede analizarse, sin embargo, como una nueva estrategia de “ciudadanización” del Estado mexicano, que al reconocer la inutilidad de sus políticas de aculturación en algunas regiones del país, optó por modificar las características de la *comunidad imaginada* (véase Anderson, 1983), con el fin de que un mayor número de individuos se identificaran con ella.

A pesar de las distintas etapas por las que ha pasado el indigenismo mexicano, las cuales he descrito detalladamente en otros trabajos¹ los discursos liberales de la igualdad siguen siendo enarbolados periódicamente desde el Estado como un argumento para negar los derechos políticos y culturales de los pueblos indígenas. La narrativa de la igualdad ha producido paradójicamente la profundización de la desigualdad. Parafraseando a Iris Marion Young podríamos decir que el logro de la igualdad formal no eliminó las diferencias sociales, sino al contrario el compromiso retórico con la igualdad de las personas hizo imposible siquiera el mencionar de qué manera esas diferencias estructuran actualmente el privilegio y la opresión (2000: 276).

A pesar de estas críticas al discurso liberal de la igualdad, no podemos celebrar precipitadamente la aparición de un nuevo discurso nacional en torno al derecho a la diferencia. Las palabras del presidente Fox que abren este capítulo, nos hablan de una nueva retórica del poder que se ha apropiado y limitado conceptualmente términos como cultura y multiculturalismo. Ante las presiones del movimiento indígena nacional, y bajo la influencia de un movimiento internacional más amplio a favor del multiculturalismo, el presidente Fox ha hecho suyo el compromiso retórico con la diferencia. Apropiándose de la frase zapatista, prometió: “Nunca más un México sin ustedes” (presentación del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006). Pero, ¿cómo está entendiendo el gobierno foxista el multiculturalismo?, ¿qué cambios sustanciales hay en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas?, ¿qué visiones alternativas de multiculturalismo y ciudadanía se están construyendo desde el movimiento indígena?

Un acercamiento a los discursos y acciones del gobierno panista, y a las distintas retóricas de la igualdad y la diferencia que se han enfrentado en el debate político nacional en torno a la Ley de Derecho y Cul-

¹ Véase Hernández Castillo, 2001a, 1998a, 1998b, 1997, 1995.

tura Indígena (aprobada por el Congreso de la Unión en abril de 2001), nos pueden ayudar a responder algunas de estas interrogantes.

DEL DICHO AL HECHO: LAS PROMESAS DE FOX

El triunfo de Vicente Fox en las elecciones presidenciales de México de julio de 2000² despertó muchas expectativas entre toda la población mexicana, pues se asumía que la derrota electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI), abría una nueva etapa en la historia política del país y ponía fin a 71 años de dictadura partidista. Entre las promesas que hizo el candidato electo, estaba la de solucionar el conflicto chiapaneco en 15 minutos y dar respuesta a las demandas de justicia de los pueblos indígenas. A pesar de las promesas de campaña del presidente Vicente Fox, el conflicto chiapaneco no se ha resuelto, y la presencia militar y paramilitar sigue trastocando la vida cotidiana de las comunidades indígenas. Aunque varios campamentos militares fueron desmantelados en marzo de 2001 en respuesta a las demandas zapatistas para reanudar el diálogo, el número de efectivos militares en el estado no ha disminuido. En algunos casos, los campamentos se levantaron pero las unidades del ejército se internaron más en la selva, como pasó con el campamento militar de La Garrucha, en el municipio de Ocosingo. Paralelamente nuevos retenes militares se establecieron en las regiones de Costa y Sierra.

En municipios de los Altos como San Pedro Chenalhó existe ahora un soldado por cada 10 habitantes. Los grupos paramilitares continúan armados y los pocos jefes paramilitares que fueron detenidos poco después del establecimiento del nuevo gobierno, salieron libres a los pocos meses después de pagar una fianza mínima. Las amenazas de muerte contra los miembros de la organización Las Abejas y contra todos aquellos que consideran simpatizantes del movimiento zapatista, continúan. Las armas que asesinaron a los habitantes de Acteal, en diciembre de 1997, siguen en su mayoría en manos de los paramilitares. A finales del año pasado, Diego Hernández Gutiérrez y Antonio López Santis, dos de los principales jefes paramilitares responsables de la masacre de

²La Alianza por el Cambio, conformada por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecológico de México (PVEM), con su candidato Vicente Fox, obtuvo en las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000, el 42.71 por ciento de los votos (15'104,164), derrotando al Partido Revolucionario Institucional (PRI) que obtuvo el 35.78 por ciento del voto (12'654,930).

Acteal, fueron liberados “por falta de pruebas” junto con otros cuatro implicados. A los pocos días los representantes de Las Abejas denunciaron nuevos hostigamientos por parte de los jefes paramilitares excarcelados.

Este panorama está muy lejos de la “normalidad”, que los gobiernos federal y estatal intentan presentar a los inversionistas en sus múltiples giras por el extranjero.

Pero la desmilitarización no es la única promesa rota por parte del gobierno panista. El cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés sigue pendiente, aunque se pretenda presentar la nueva Ley de Derecho y Cultura Indígena como una respuesta a las demandas zapatistas. Esta limitada ley, conocida como la Ley Barlett-Ceballos en “honor” a sus principales promotores, tiene poca relación con la iniciativa de Ley de la Cocopa y mucho menos con lo convenido por los representantes del gobierno y el EZLN en los Acuerdos de San Andrés. El movimiento indígena nacional a través del Congreso Nacional Indígena ha denunciado en diversos espacios el carácter anticonstitucional de dicha ley, que viola el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (signado por México) al no haberse consultado ampliamente a los pueblos indígenas sobre sus contenidos. En un hecho sin precedentes en la historia de México los pueblos indígenas han hecho uso de los procedimientos legales que ofrece la Constitución para rechazar esta nueva ley. Los recursos de amparo (presentados por personas) y de controversias constitucionales (presentados en este caso por autoridades municipales indígenas) no habían sido utilizados para impugnar ninguna ley desde la creación de la Constitución de 1917. Fueron precisamente los sectores más marginados de la sociedad mexicana, indígenas de Puebla, Oaxaca, Veracruz, Tabasco, Michoacán, Guerrero, Hidalgo y Morelos, quienes presentaron, no una, sino 339 controversias constitucionales pidiendo que se invalidara la nueva ley. El Poder Judicial, sin embargo, siguiendo los pasos del Ejecutivo y el Legislativo decidió darle la espalda a las demandas de los pueblos indígenas, rechazando el 6 de septiembre de 2002, las controversias constitucionales presentadas, por considerarlas “improcedentes”.³

A pesar de todos los compromisos retóricos con la diversidad, los pueblos indígenas se encontraron una vez más con las limitaciones de

³Una descripción de este procedimiento legal y de las respuestas del poder judicial a las 339 controversias constitucionales véase *Chiapas al día*, CIEPAC, núm. 308.

las luchas legislativas y judiciales, de frente a instituciones y poderes del Estado que los siguen considerando ciudadanos de tercera.

Los principales argumentos presentados por las autoridades indígenas en las controversias constitucionales tenían que ver con problemas de procedimiento, al haberse elaborado y aprobado la nueva ley sin consultar ampliamente a los sectores que serían afectados por la misma: los pueblos indígenas. Sin embargo, los problemas de contenido han sido analizados ampliamente por especialistas (véase López Barcenas y Gómez en este libro) y denunciados por el mismo EZLN, que a los pocos días de ser aprobada la reforma declaró que “si algún nombre merece esa reforma es el de «Reconocimiento Constitucional de los Derechos y la Cultura de Latifundistas y Racistas»” (*La Jornada*, 18 de mayo de 2001). Muchos de los cambios que se hicieron a la Iniciativa de Ley de la Cocopa están relacionados con el establecimiento de límites a la autonomía indígena. A pesar de las amplias movilizaciones políticas que se realizaron en apoyo a la iniciativa de la Cocopa –que incluyeron el recorrido hace un año de miembros de la comandancia del EZLN por 12 estados de la República; la reunión de 3,383 delegados indígenas, pertenecientes a 41 grupos étnicos en Nurió, Michoacán, con el fin de apoyar la iniciativa de Ley Indígena, y la histórica comparecencia de la comandancia zapatista ante el Congreso de la Unión– las principales demandas autonómicas de esta iniciativa fueron rechazadas por la mayoría de las dos cámaras del Congreso.

La Ley Indígena aprobada puso una serie de candados a la autonomía que reconocía la Iniciativa de Ley de la Cocopa. Por ejemplo se remiten a las legislaturas de los estados la atribución para determinar la forma en que se reconocerá la autonomía de los pueblos indígenas, no se reconoce su derecho colectivo al disfrute de sus tierras y territorios y se niega el estatus jurídico de sus sistemas normativos. Tomando en cuenta que la mayoría de los Congresos estatales continúan bajo el control de las fuerzas caciquiles regionales, la autonomía reconocida en el inciso “A” del artículo segundo de la nueva ley, no pasará de ser una mera figura discursiva sin sustento jurídico que permita operativizarla.

Entre los otros cambios que se hicieron a la propuesta de la Cocopa está el no reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho sino, como objetos de atención por parte del Estado (al cambiar su carácter de entidades de derecho público, por entidades de interés pú-

blico) y la aclaración reiterada en diversos incisos de que “La nación mexicana es única e indivisible”. El fantasma de la fragmentación nacional, el temor a la colectivización de los recursos naturales y la descalificación de los sistemas normativos indígenas, llevó a los senadores de todos los partidos a aprobar una ley que no responde a las demandas centrales del movimiento indígena nacional.

Después de haber enviado la iniciativa de ley al Congreso, el presidente Fox dio por cumplido sus compromisos con los pueblos indígenas sin tomar ninguna iniciativa para promover la propuesta de la Cocopa y aplaudiendo los esfuerzos de su partido para aprobar una ley que traicionaba los principios básicos de los Acuerdos de San Andrés. El “reconocimiento a la diversidad cultural” anunciado por el presidente Fox en su Programa Nacional de Desarrollo para los Pueblos Indígenas, ha sido el reconocimiento limitado (¿mercantilizado y trivializado?), que no incluye el derecho al territorio, al manejo de recursos naturales, ni a estructuras políticas propias. El neoindigenismo panista, no ha roto con los viejos estilos de trabajo del indigenismo priísta, los planes se siguen imponiendo desde arriba, incluyendo a algunos intelectuales indígenas dentro de la burocracia indigenista, pero sin la participación efectiva de los pueblos y comunidades indígenas en la planeación e instrumentación de los programas de desarrollo. La burocracia indigenista se ha aumentado con la creación de nuevas instituciones como la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ORDPI) y el Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y se ha añadido la palabra “indígena” a otras ya existentes, como la Dirección General de Culturas Populares e Indígenas, y con la sustitución en mayo de 2003 del Instituto Nacional Indigenista por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Conadepi), pero las relaciones entre el Estado y los pueblos indios siguen sin modificaciones sustanciales. Sólo se han dado algunos cambios en las caras de los funcionarios y en la retórica indigenista, incorporando un nuevo lenguaje empresarial, al incluir por ejemplo un Programa de Desarrollo Empresarial como parte del Programa Nacional de Desarrollo para los Pueblos Indígenas (PNDPI), en el que se plantean la necesidad de formar *capital humano*. Pero, ¿cómo hablar de desarrollo empresarial de los pueblos indígenas, cuando nueve de cada diez trabajadores indígenas vive en pobreza extrema? Estas cifras surgidas de un estudio realizado por la UNAM en el 2001 sobre el empleo en regiones indígenas nos muestran que la formación de capital humano enfrenta el

problema inmediato de la pobreza extrema de la población indígena cuyo ingreso promedio por hora de es de 3.05 pesos en contraste con los 11.50 en zonas urbanas. Este estudio destaca, asimismo, que 34.2 por ciento de todos los trabajadores en regiones indígenas, *no reciben ningún salario puesto que trabajan en actividades agrícolas familiares*. Esta cifra es aún más significativa desagregada por género. Resulta que más de la mitad de las mujeres trabajadoras en estas regiones, el 53.4 por ciento, *no reciben un salario* (véase Pedrero, 2001).

Las principales iniciativas gubernamentales dirigidas a los pueblos indígenas, sean estas reformas legislativas, programas de desarrollo o megaproyectos como el Plan Puebla-Panamá (PPP), a pesar de la retórica de inclusión y del énfasis en los procesos consensuales, se siguen imponiendo de manera vertical y sin la participación de los principales afectados. Las soluciones a los problemas de desarrollo incluidas en el Plan Puebla-Panamá, presentadas por el gobierno panista como la panacea para la problemática de los pueblos indígenas de la región sur-sureste, son descritas por un analista en los siguientes términos:

El PPP ha sido presentado como un plan de desarrollo regional, que se sustenta una fuerte retórica diciendo que “habrá que basarse en la planeación y en la concertación”, pero en las prioridades presupuestales no ha aparecido hasta ahora nada como una política agrícola (que es el sector que predomina), nada como una política ambiental, que no sea la ocupación militar de las reservas de la biodiversidad (a pesar de que se trata de una zona altamente afectada por la explotación petrolera irracional, que configura en varios estados del sur-sureste una crisis ecológica de grandes proporciones), ni nada de concertación, pues la reforma indígena aprobada el año pasado suprime literalmente cualquier reconocimiento legal a los derechos de las comunidades indígenas sobre los recursos naturales en que se encuentran asentadas (Álvarez Bejar, 2002: 9).

Esta realidad parece indicar que la política de la diferencia que impulsa el gobierno panista con su nueva retórica de reconocimiento de la diversidad y su nueva Ley de Derecho y Cultura Indígena, es más bien una política de la desigualdad, que da continuidad al indigenismo priísta de las últimas décadas. El reto del verdadero multiculturalismo no se

reduce sólo a lograr el reconocimiento cultural, sino a establecer los términos políticos que sirven para facilitar el acceso a todas las oportunidades de vida. Para trascender las visiones trivializadas de la diversidad, el multiculturalismo se debe expresar también en términos sociales y de igualdad de oportunidades (véase Rex, 1986; y Nash, 2002), elementos que parecen estar ausentes en la nueva retórica culturalista del presidente Fox.

EL MOVIMIENTO INDÍGENA Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA

De frente a las perspectivas trivializadas del multiculturalismo diversos sectores del movimiento indígena mexicano, han planteado la necesidad de vincular sus demandas autonómicas al reconocimiento de sus derechos culturales y políticos como pueblos.

La lucha del EZLN y del movimiento indígena mexicano por la autonomía, no es sólo una lucha contra el Estado, sino una lucha por la construcción de nuevos imaginarios colectivos que vienen a trastocar identidades étnicas, genéricas y nacionales de quienes participan en el movimiento y de la sociedad mexicana en su conjunto. Aunque el concepto no haya sido reivindicado por estos movimientos, en los hechos vemos que sus demandas apuntan a la construcción de un nuevo tipo de *ciudadanía cultural*, en la que ser diferentes étnica o lingüísticamente frente a las formas de comunidad dominantes, no perjudique el derecho a pertenecer, en el sentido de participar en los procesos democráticos del Estado-nación (véase Rosaldo, 2000).

Más allá de la lucha política y económica que conllevan las nuevas demandas autonómicas, representan una lucha por la construcción de significados de frente al discurso hegemónico sobre la nación y la ciudadanía. Este discurso ha fluctuado de una promoción abierta del mestizaje, a una reivindicación de las culturas indígenas como "patrimonio nacional". Lo que está en juego en la actual lucha política en México no es sólo el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas, sino el replanteamiento del proyecto nacional y el establecimiento de un nuevo pacto social entre los indígenas y el Estado mexicano.

La nueva Ley de Derecho y Cultura Indígena parece responder a las presiones que desde un conservadurismo de derecha y un liberalismo

etnocentrista se han venido haciendo a la demanda de autonomía, desde el desconocimiento de los Acuerdos de San Andrés en 1996.

La iniciativa de la Cocopa era una propuesta amplia que habría que ir llenando de contenidos a través de leyes reglamentarias o de constituciones estatales, lo cual tendría ventajas y desventajas. Sin embargo, a pesar de la flexibilidad de la iniciativa, que dejó fuera muchas de las especificaciones contenidas en los Acuerdos de San Andrés, la propuesta fue modificada con base en argumentos sobre los peligros “desintegradores” de la autonomía, y sobre la inseguridad que representaba para la propiedad privada y la inversión económica el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas al uso colectivo de sus tierras y recursos naturales.

Detrás de la respuesta del Congreso de la Unión está el temor de los grupos en el poder a la ventana que la iniciativa de la Cocopa abría para replantear el proyecto hegemónico de nación. Es importante recordar que la iniciativa de la Cocopa era sólo un punto de partida, pues la lucha por la autonomía va más allá de lo que refleja el articulado elaborado por diputados y senadores de los distintos partidos en un afán conciliatorio por renovar el diálogo entre el EZLN y el gobierno federal. La aclaración de que la aprobación de la iniciativa de la Cocopa sería sólo un primer paso de un proceso mucho más largo, la hizo el comandante Tacho en su comparecencia ante la Cámara de Diputados, al recordar las mesas de trabajo que quedaron pendientes al suspenderse el diálogo en 1996.

Las propuestas autonómicas van más allá de la iniciativa de la Cocopa y no sólo contemplan el replanteamiento de sus relaciones con el Estado-nación, sino con las sociedad mexicana en su conjunto, en este sentido son el germen de una nueva manera de concebir la ciudadanía. Por ejemplo, al demandar el reconocimiento de sus idiomas indígenas y formas culturales, se plantean la necesidad de una reestructuración del sistema educativo y de salud a nivel nacional para que se incluya el reconocimiento de la diversidad. Hablar de autonomía implica también la necesidad de impulsar un desarrollo sustentable que retome formas de trabajo de la agricultura tradicional indígena y de otras propuestas de agricultura orgánica; en este sentido confrontan a las transnacionales de los agroquímicos y plantean la necesidad de una autonomía económica que les permita apropiarse de los medios de comercialización de sus productos sin necesidad de intermediarios. La reivindicación de sus sistemas normativos y formas de gobierno, viene

a cuestionar la democracia electoral como única vía para la participación política amplia.⁴

Podríamos decir entonces que la lucha por la autonomía es una lucha contra el racismo de la sociedad mexicana, contra el centralismo del Estado, contra las compañías transnacionales que promueven los agroquímicos, contra los partidos políticos que niegan otras formas de construcción de la democracia, contra los intermediarios locales que se apropian de las ganancias de los pueblos indígenas. Se trata de una lucha en muchos frentes, y por lo mismo llena de complejidades y obstáculos.

Uno de los problemas que enfrenta la construcción de este nuevo tipo de pacto ciudadano es la idealización del pasado indígena, en parte reacción ante el racismo con que han sido criticadas las culturas indígenas por algunos sectores de la sociedad mexicana. La descalificación tajante que se ha hecho de sus formas culturales ha llevado a líderes indígenas, a sus asesores y a muchos intelectuales simpatizantes del movimiento indígena a presentar una visión idealizada de las comunidades, en la que se enfatiza el carácter conciliatorio de sus sistemas normativos, el sentido ecológico de su cosmovisión y el carácter democrático de sus formas de gobierno.

Tanto la visión racista, como la idealizada son visiones ahistóricas que niegan la complejidad de las identidades culturales. Parecería ser que no existen más que dos representaciones posibles, las decimonónicas que ven la cultura indígena como primitiva, residual y atrasada, y por lo tanto factible de destruir y las esencialistas que la presentan como milenaria, ecológica y democrática, basando en estas características su legitimación como identidades viables.

Las mujeres indígenas organizadas han confrontado ambas representaciones, demandando frente al Estado su derecho a la diferencia cultural, y frente al movimiento indígena su derecho a cambiar aquellas formas culturales que atentan contra sus derechos humanos. Sus voces en el Congreso de la Unión, en el Congreso Nacional Indígena y los múltiples espacios de discusión que han surgido a partir del levantamiento zapatista nos dan algunas pistas de cómo repensar el multiculturalismo desde una conceptualización dinámica de la cultura y una perspectiva histórica de las identidades étnicas y genéricas.

⁴Un acercamiento a las distintas propuestas autonómicas y a experiencias concretas de autonomía indígena se puede encontrar en Díaz-Polanco, 1998; y Mattiace, 1996.

MULTICULTURALISMO Y CIUDADANÍA DIFERENCIADA DESDE LAS MUJERES INDÍGENAS

*Mi nombre es Esther, pero eso no importa ahora.
Soy zapatista, pero eso tampoco importa en este momento.
Soy indígena y soy mujer, y eso es lo único que importa ahora.*
Con estas palabras se presentó la representante del EZLN,
el 28 de marzo de 2001, ante el Congreso de la Unión.

El hecho de que haya sido una mujer la encargada de dar el mensaje político más importante del EZLN, es una muestra de los espacios que las mujeres han ganado al interior del movimiento zapatista y del movimiento indígena nacional. En el discurso de la comandante Esther y en el de la médica tradicional nahua, María de Jesús Patricio, integrante del Congreso Nacional Indígena (CNI), se puso de manifiesto la concepción dinámica de la cultura que las mujeres indígenas han venido enarbolando a lo largo de los últimos siete años. Las dos representantes indígenas reclamaron el derecho a una cultura propia, pero a la vez hicieron referencia a los esfuerzos que las mujeres están haciendo al interior de sus propias comunidades por transformar aquellos elementos de la tradición que consideran opresivos y excluyentes. Ambas mujeres, son representantes de un movimiento de mujeres indígenas que dentro y fuera del zapatismo se ha dado a la tarea de confrontar tanto las representaciones descalificadoras de la cultura indígena como las visiones idealizadas de la misma. Han demandado frente al Estado su derechos colectivos como pueblos indígenas y frente al movimiento indígena su derecho a cambiar aquellas formas culturales que atentan contra sus derechos humanos. Creemos que en sus participaciones en el Congreso de la Unión, dentro del Congreso Nacional Indígena y en los espacios propios que se están gestando en diversos estados del país, las mujeres indígenas están dando la pauta de cómo repensar el multiculturalismo y la autonomía desde una perspectiva dinámica de la cultura, que a la vez que reivindica el derecho a la autodeterminación, lo hace a partir de una concepción de la identidad como construcción histórica que se está formando y reformulando cotidianamente. Podríamos decir que no sólo están gestando la construcción de una *ciudadanía cultural*, como lo hace el movimiento zapatista, sino de una *ciudadanía diferenciada* en la que las especificidades étnicas y de género, sean consideradas en la construcción de un espacio público heterogéneo, en el que los grupos de

interés puedan trabajar en conjunto manteniendo sus identidades (véase Kymlicka, 1996; Young, 1989, 2000).

En la construcción de esta *ciudadanía diferenciada* las representantes del movimiento indígena han tenido que enfrentar al fantasma del “usocostumbrismo” enarbolado para criticar las implicaciones de una política de la diferencia y defender el discurso liberal de la igualdad. Académicos y políticos que hasta ahora no habían dedicado ni una sola línea de sus escritos o de sus discursos a las desigualdades de género que viven las mujeres indígenas, repentinamente se muestran preocupados por la manera en que el reconocimiento de los sistemas normativos de los pueblos indígenas (calificados erróneamente como “usos y costumbres”) pueden violar sus derechos humanos. Las representantes indígenas y el abogado mixe Adelfo Regino, confrontaron las representaciones estáticas de la tradición que se han utilizado para descalificar sus “usos y costumbres” planteando que los sistemas normativos indígenas están en un proceso de revisión en el que las mujeres indígenas están teniendo una participación fundamental. Al respecto María de Jesús Patricio señaló: “Lo que puedo decir es que los pueblos indígenas reconocemos ahora que hay costumbres que debemos combatir y otras que debemos impulsar, y eso se nota en la participación más activa de las mujeres en las decisiones de nuestra comunidad. Ahora las mujeres ya participamos más en las decisiones de la asamblea, ya nos eligen para algún cargo y en general participamos más en la vida comunal” (*La Jornada*, 3 de abril de 2001, p. 9).

La comandanta Esther centró su intervención en el Congreso en un recuento de las desigualdades y exclusiones que la actual legislación permite y argumentó que la Iniciativa de Ley de la Cocopa va a servir “para que seamos reconocidas y respetadas como mujer y como indígena [...] en esa ley están incluidos nuestros derechos como mujer, que ya nadie puede impedir nuestra participación, nuestra dignidad e integridad en cualquier trabajo, igual que los hombres”. Contrariamente a los cuestionamientos que se hace a la Iniciativa de Ley de la Cocopa, gracias a la activa participación de las mujeres en las mesas del diálogo de San Andrés Larráinzar, esta ley vendría a reforzar la lucha de las mujeres indígenas por incluir el reconocimiento a sus derechos en las formas de impartición de justicia que *de facto* vienen funcionando por décadas en las comunidades indígenas. En el inciso dos la iniciativa de ley señala que los pueblos indígenas tiene el derecho a: “II. Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos

respetando las garantías individuales, los derechos humanos y en particular *la dignidad e integridad de la mujer* [...] III. Elegir a sus autoridades de acuerdo con sus normas en los ámbitos de su autonomía, *garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad*" (cursivas de la autora). Aunque varias integrantes del movimiento indígena nacional han apuntado a la necesidad de empezar a trabajar en una ley reglamentaria que desarrolle varios de los puntos sobre derechos de las mujeres incluidos en los Acuerdos de San Andrés y eliminados de la iniciativa de la Cocopa, esta propuesta amplia establece ya un reconocimiento de los derechos de las mujeres indígenas, que hasta ahora no existía en la coexistencia *de facto* entre los dos sistemas normativos.

Los diputados y senadores decidieron finalmente enfrentar los "pegligros de los usos y costumbres" limitando el derecho a los espacios propios de resolución de conflictos al agregar un candado que señala la necesidad de validar las decisiones de las autoridades indígenas por parte de jueces y tribunales.⁵

Las mujeres indígenas nunca pidieron esta "protección" por parte del Estado que limita la autonomía de sus pueblos. Contrariamente reivindicaron el derecho a la autodeterminación y a la cultura propia, a la vez que luchan al interior del movimiento indígena por redefinir los términos en que se entiende la tradición y la costumbre y por participar activamente en la construcción de los proyectos autonómicos.

En las posturas de los críticos liberales a la autonomía parece estar implícito el cuestionamiento de que "el multiculturalismo es malo para las mujeres". Esta premisa ha sido la pregunta generadora de múltiples debates en los Estados Unidos y Europa y una de las preocupaciones de la Organización de las Naciones Unidas al tratar de conciliar las legislaciones internacionales en torno a los derechos de los pueblos indígenas con aquellas que protegen los derechos de las mujeres. La politóloga Susan Moller Okin, reunió con esta provocativa pregunta a científicos sociales defensores y detractores del multiculturalismo para discutir las implicaciones que puede tener para las mujeres el reconocimiento de los derechos colectivos de "minorías". Okin argumenta que existe una tensión muy fuerte entre el multiculturalismo y el feminismo, si consideramos que el primero parte de una reivindicación de las culturas de las

⁵Estos cambios se encuentran contenidos en el artículo 2o., inciso a, apartado II de la nueva ley. Véase Perfil de *La Jornada*, 28 de abril de 2001.

minorías étnicas y mientras que el feminismo asume como principio la crítica a cualquier cultura patriarcal. En el artículo que abre este debate Moller Okin concluye que las mujeres de estas minorías étnicas [que en muchos casos pueden ser mayorías] “quizá estén mejor si la cultura en la que nacieron se extingue (al integrarse sus miembros a la cultura nacional menos sexista)” (Moller Okin, 1999: 23).

Este feminismo etnocéntrico no problematiza la relación entre liberalismo y feminismo, asumiendo por principio que el liberalismo les ha dado a las mujeres mayor equidad, que esas culturas “minoritarias”, en las que las mujeres siguen siendo víctimas del matrimonio forzado, la poligamia, la mutilación genital, la segregación, el velo, la exclusión política, por nombrar algunas de las prácticas “atrasadas” que la autora homologa como mecanismos de control y opresión de las mujeres. Las feministas de la India, como Chandra Mohanty (1991) y Lata Mani (1999) han respondido ante representaciones como las de Mollen Okin y las de los críticos mexicanos a la Iniciativa de Ley de la Cocopa, señalando que el presentar a las mujeres del “Tercer Mundo” (en nuestro caso a las mujeres indígenas) como meras víctimas del patriarcado, es una forma de colonialismo discursivo que niega los espacios que las mujeres se han abierto en el marco de sus propias dinámicas culturales.⁶ En la crítica liberal feminista al multiculturalismo se asume por un lado que la cultura de las “minorías” es aquella reivindicada por los sectores hegemónicos al interior de éstas, sin reconocer que las prácticas y discursos contestatarios de las mujeres, son también parte de esas culturas para las que se pide respeto. Se asume también que se sabe cómo funciona la desigualdad de género en todas las sociedades, sin importar los contextos e historias específicas, y a partir de este supuesto conocimiento se asume que se tiene la clave para la liberación de sus “hermanas” del llamado Tercer Mundo.

En el mismo sentido en México un nuevo movimiento indígena de mujeres, surgido bajo la influencia del levantamiento zapatista, se ha dado a la tarea de replantear las demandas de reconocimiento al carácter multicultural de la nación a partir de una definición más amplia de cultura que incluye no sólo las voces y representaciones hegemónicas de la misma, sino la diversidad de voces y procesos contradictorios que dan sentido a la vida de un colectivo humano.

⁶Otras críticas al etnocentrismo del feminismo liberal se pueden encontrar en Alarcón, 1990; y Trinh, 1998.

Mujeres indígenas organizadas, en espacios como la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas (CNMI) o la Comisión de Mujeres de la Asamblea Nacional Indígena por la Autonomía (ANIPA),⁷ están dando una lucha por el reconocimiento de sus derechos culturales y políticos como indígenas y como mujeres, se trata del reconocimiento no de una cultura esencial, sino por el derecho de reconstruir, confrontar o reproducir esa cultura, no en los términos establecidos por el Estado, sino en los delimitados por los propios pueblos indígenas en el marco de sus propios pluralismos internos.

En estos momentos mujeres tzeltales, tojolabales, mixes, zapotecas, purépechas, entre otras están realizando un trabajo de hormiga en sus familias, comunidades y organizaciones, para construir una nueva cultura indígena democrática e incluyente. Se trata de un esfuerzo por construir una *ciudadanía diferenciada* en la que sus identidades como mujeres y como indígenas no sean cuestiones "privadas", sino ejes fundamentales para replantear su participación en el proyecto nacional.

REFLEXIONES FINALES

La historia del proyecto nacional mexicano ha sido una historia de apropiaciones y cooptaciones de los discursos y prácticas de los sectores subalternos por parte del Estado.

Diversos analistas han caracterizado al Estado mexicano precisamente como un Estado corporativista por su habilidad de desarticular a los movimientos de resistencia mediante sofisticadas estrategias de cooptación (véase Hamilton, 1982; Middlebrook, 1995).

La apropiación del discurso revolucionario, la resemantización de su retórica (con la creación de una revolución institucionalizada) y de su estética (mediante un muralismo nacionalista también institucional), son sólo un ejemplo de la manera en que el Estado hizo de la resistencia, reproducción. El gobierno panista parece haber aprendido de sus antecesores priistas esta habilidad para apropiarse los discursos de resistencia y vaciarlos de su contenido contrahegemónico: "Nunca más un México sin ustedes"; "una nueva relación basada en el respeto a la diversidad y en el diálogo entre culturas" ha declarado el presidente Vicente Fox. Paralelamente, el Congreso de la Unión, a partir de una

⁷Un análisis detallado de estos espacios y del nuevo feminismo indígena que se está construyendo en ellos se puede encontrar en Artía, 2001; Hernández Castillo, 2001b.

alianza PAN-PRI ha aprobado una Ley de Derecho y Cultura Indígena que limita la autonomía de los pueblos y que disocia los derechos culturales, de los derechos políticos y territoriales de los pueblos indígenas. Se reconoce el derecho a la diferencia y a la identidad propia, pero desde una perspectiva culturalista de las mismas. Ante esta nueva retórica de la diferencia, el movimiento indígena ha contrapuesto un discurso autonómico que a la vez que reivindica el derecho a una cultura propia, lo hace desde una perspectiva amplia de cultura, que incluye el derecho a la tierra, al uso y control de los recursos naturales y a la reproducción de instituciones políticas propias.

Las mujeres indígenas por su parte, han enriquecido este debate rechazando cualquier perspectiva estática y esencialista de las culturas de sus pueblos y han reivindicado la existencia de prácticas culturales cambiantes que se está formulando y reformulando permanentemente. En vez de rechazar el reconocimiento de la diferencia cultural con base en los usos que se puede hacer de ésta para oprimirlas y excluirlas, las mujeres indígenas han decidido dar una lucha para definir el significado mismo de la diferencia. Su propuesta es darle un significado emancipatorio y no excluyente a la misma. Sus demandas de un reconocimiento a una cultura cambiante, nos remiten a las reivindicaciones que algunas feministas críticas han hecho de una política de la diferencia en la que ésta no significa alteridad u oposición excluyente, sino especificidad y heterogeneidad, en donde las diferencias entre los grupos se conciben como relacionales y no como definidas por categorías y atributos esenciales (véase Minow, 1990; y Young, 2000).

Ante las promesas incumplidas de la ciudadanía liberal, hombres y mujeres indígenas están gestando una nueva concepción de *ciudadanía diferenciada*, en la que la participación en el proyecto nacional no amerite la renuncia a las identidades propias. El movimiento indígena tiene ante sí el reto de enfrentar a la nueva retórica multiculturalista del Estado que se ha apropiado sus discursos de diversidad vaciándolos de cualquier contenido. La comercialización de la diversidad étnica, el etnoturismo o el folclorismo, convertidos en claves identitarias, han contribuido poco a la realización del concepto básico del multiculturalismo como proceso de creación de los fundamentos para el reconocimiento igualitario de la cultura del otro(a).

La construcción de un proyecto democrático que reconozca el derecho a la diversidad cultural, no puede obviar el problema de la distribución de recursos, ni el reconocimiento de derechos políticos, económicos

y sociales de los pueblos indígenas. De lo contrario el multiculturalismo enarbolado por el gobierno panista no será más que una nueva retórica de exclusión, que en nombre de la diferencia justifique una vez más la desigualdad.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, Benedict (1983), *Imagined Communities: Reflection on the origin and spread of Nationalisms*, Editorial Verso, Londres.
- ALARCÓN, Norma (1990), "The Theoretical Subjects of This Bridge Called My Back and Anglo-American Feminism", en Gloria Anzaldúa (ed.), *Making Faces/Making Soul: Haciendo caras*, Editorial Aunt Lute, San Francisco, pp. 40-68.
- ÁLVAREZ BEJAR, Alejandro (2002), "México en el siglo XXI: ¿Hacia una comunidad de Norteamérica", *Memoria*, núm. 162, agosto, pp. 5-13.
- ARTÍA RODRÍGUEZ, Patricia (2001), *Desatar las voces, construir las utopías: la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas en Oaxaca*, tesis de maestría en Antropología Social, CIESAS, México, D.F.
- BONFIL, Paloma (1997), "La presencia de las mujeres en las movilizaciones indígenas contemporáneas de México", en Paloma Bonfil (ed.), *Estrategias de sobrevivencia de las mujeres campesinas e indígenas ante la crisis*, GIMTRAP, México.
- DÍAZ-POLANCO, Héctor (1998), *La rebelión zapatista y la autonomía*, Ed. Siglo XXI, México, D.F.
- GALL, Olivia y R. Aída Hernández Castillo (en prensa), "La historia silenciada. Las mujeres indígenas en las rebeliones coloniales y poscoloniales", en Patricia Ravelo (coord.), *Voces disidentes. Debates contemporáneos en los estudios de género*, CIESAS, México, D.F.
- GARZA CALIGARIS, Anna María y Sonia Toledo (en prensa), "Campesinos, indígenas y mujeres en Chiapas. Movimientos sociales en las décadas de los setenta y ochenta", en Maya Lorena Pérez, *Chiapas desde las mujeres*, INAH, México, D.F.
- HAMILTON, Nora (1982), *The Limits of State Autonomy in Post-revolutionary Mexico*, Princeton University Press, Princeton.
- HERNÁNDEZ CASTILLO, Rosalba Aída (2001a), *La otra frontera. Identidades múltiples en el Chiapas poscolonial*, Porrúa-CIESAS, México, D.F.

- (2001b), "Entre el etnocentrismo feminista y el esencialismo étnico. Las mujeres indígenas y sus demandas de género", *Debate Feminista*, año 12, vol. 24, octubre, pp. 206-230.
- (1998a), "Indigenismo y desarrollo en la frontera sur chiapaneca", *Comercio Exterior*, vol. 48, núm.5, mayo, pp. 399-409.
- (1998b), "Nuevos imaginarios en torno a la nación: el movimiento indígena y el debate sobre la autonomía", *Revista de Estudios Latinoamericanos*, núm. 9, enero-junio, pp. 30-52.
- (1997), "Entre la modernización y el museo: la construcción etnográfica de la cultura mam (1933-1968)", en *Anuario de Estudios Indígenas*, Instituto de Estudios Indígenas, UNACH, pp. 79-117.
- (1995), "Invención de tradiciones: encuentros y desencuentros de los mames con el indigenismo mexicano", *América Indígena*, vol. LV, núms. 1-2, enero-junio, pp. 129-149.
- KYMLICA, Will (1996), *Ciudadanía multicultural*, Ediciones Paidós, Buenos Aires-México.
- LOVERA, Sara y Nelly Palomo (coords.) (1999), *Las alzadas*, Ed. CIMAC, México.
- MARSHALL, T.H. (1950), *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass.
- MANI, Lata (1999), "Tradiciones en discordia: el debate sobre el sati en la India colonial", en Saurabh Dube (coord.), *Pasados poscoloniales*, El Colegio de México, México, D.F.
- MATTIACE, Shannan (1996), "Zapata Vive! The EZLN, Indian Politics and the Autonomy Movement in Mexico", *Journal of Latin American Anthropology* 3, núms. 1-2: 32-71.
- MARCOS, Sylvia (1999), "La otra mujer. Una propuesta de reflexión para el VIII Congreso Feminista Latinoamericano y del Caribe", *Cuadernos Feministas*, año 2, núm.9, julio-agosto-septiembre.
- MIDDLEBROOK, Kevin (1995), *The Paradox of Revolution: Labor, the State and Authoritarianism in México*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- MINOW, Martha (1990), *Making all the Difference*, Cornell University Press, Ithaca.
- MOHANTY, Chandra (1991), "Under Western Eyes: Feminist Scholarship and Colonial Discourses", en Chandra Mohanty, Ann Russo, Lourdes Torres (eds.), *Third World Women and the Politics of Feminism*, Indiana University Press, Bloomington.
- MOLLER OKIN, Susan (1999), *Is Multiculturalism Bad For Women?*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.

- NASH, Mary (2002), *Género y multiculturalismo*, Ed. Bellaterra, Barcelona, España.
- PEDRERO, Mercedes (2001), *Empleo en zonas indígenas*, CRIM-UNAM, Cuernavaca, Morelos, México.
- REX, John (1986), *Race and Ethnicity*, Open University Press, Milton Keynes.
- ROSALDO, Renato (2000), "La pertenencia no es un lujo: Procesos de ciudadanía cultural dentro de una sociedad multicultural", *Desacatos*, núm. 3, pp. 39-51.
- SÁNCHEZ NESTOR, Martha (2001), "Ya las mujeres quieren todo", *Cuadernos Feministas*, año 3, núm. 15, abril-mayo-junio.
- TRINH MIN-HA (1998), *Woman, Native, Other: Writing Postcoloniality and Feminism*, Indiana University Press, Indiana.
- YOUNG, Iris Marion (2000), *La justicia y la política de la diferencia*, Ediciones Cátedra, Valencia, España, (traducido por Silviana Álvarez).
- _____ (1989), "Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship", *Ethics* 99, pp. 250-274.

María Teresa Sierra*

Derechos humanos, etnicidad y género: reformas legales y retos antropológicos

EN LOS ÚLTIMOS tiempos el tema de los derechos humanos y los derechos de las mujeres se convirtieron en referentes centrales en el debate sobre los derechos indígenas, como pudo verse durante los innumerables foros y sesiones legislativas que se sucedieron en torno a la discusión y aprobación de la Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia Indígena por el Congreso de la Unión. Llamaron la atención los diversos sentidos y los usos políticos involucrados en la referencia a dichos derechos: por un lado han sido utilizados para descalificar las demandas de autonomía y de reconocimiento del derecho indígena, según abogaron posiciones oficiales y destacados intelectuales liberales;¹ por otro lado, en contraposición, tales derechos han sido descalificados como referentes para valorar las culturas indígenas, debido a su origen occidental, según plantearon algunas posiciones dentro del movimiento indígena e intelectuales identificados a sí mismos como pertenecientes a un pluralismo radical.²

Ambos planteamientos si bien desde posiciones opuestas han terminado por reproducir visiones homogéneas y excluyentes sobre las sociedades indígenas que impiden ver la mutua determinación de los procesos sociales y la necesidad de mantener una visión crítica de la cultura y el poder. Resulta por ello fundamental avanzar en planteamientos alternativos que permitan replantear la problemática de los derechos humanos y los derechos de las mujeres como referentes de políticas identitarias liberadoras; es decir, políticas que abran opciones para cuestionar poderes instituidos, sin perder de vista los marcos culturales e

* Investigadora del CIESAS.

¹ Véase las diferentes declaraciones y opiniones que proliferaron en diferentes diarios del país en el curso del año 2000 y 2001, sobre todo cuando se discutió la Ley Indígena en el Congreso de la Unión. Véanse también las opiniones de Burgoa, citado en Avilés, 1997; Bartra, 1997; Viqueira, 2001; y Escalante, 2001, entre otros.

² Véase Esteva (1998) (citado en Paz, 2002); véase el análisis sobre la propuesta comunalista retomando el concepto de *México profundo* de Bonfil (1989), desarrollada por Paz, *op. cit.*

históricos en los que estos conceptos son utilizados. La problemática remite a uno de los núcleos claves del debate en torno al multiculturalismo y las políticas de la diferencia, lo que obliga a pensar en los usos políticos de los conceptos así como en su utilización desde el punto de vista de una antropología crítica. Surgen en este sentido una serie de interrogantes que resultan centrales para avanzar en el debate político y académico en torno a los derechos indígenas:³

¿Cómo recuperar el discurso antropológico de la heterogeneidad, el poder y el género en la construcción de propuestas de reivindicaciones étnicas y de derechos humanos que tiendan a ser liberadoras?; ¿cómo reconocer la diversidad cultural sin reproducir visiones primordialistas de la cultura y la tradición?; ¿cómo criticar visiones hegemónicas, etnocéntricas y universalistas sin caer en la defensa de los particularismos culturales? Es decir, ¿cómo colaborar en la construcción dialógica de una política de identidad crítica y constructiva? Considero que se encuentran aquí algunos de los dilemas políticos y éticos a los que nos confrontamos como científicos sociales hoy en día, cuando nos vemos involucrados en procesos de formulación de políticas de la diferencia alternativas que confrontan las visiones hegemónicas del Estado.

Me interesa desarrollar esta problemática retomando una experiencia reciente en la que me vi involucrada al participar junto con organizaciones de derechos humanos y organizaciones indígenas en la discusión de una propuesta de reforma constitucional para reconocer derechos indígenas en el estado de Puebla. La dinámica que se gestó en estas reuniones así como los temas y las posiciones que afloraron, son similares a las que se han dado en diferentes foros y encuentros nacionales en los que he participado, los cuales revelan los avances pero también los retos que confrontan las organizaciones sociales cuando discuten el tema de los derechos humanos y los derechos de las mujeres con relación al derecho indígena y su reconocimiento legal.⁴ Constituyen igualmente temas que tratados desde una perspectiva crítica al reconocimiento de los derechos indígenas han servido de pretexto a los estados para limitar las reformas legales sobre de-

³Sobre el debate del multiculturalismo y las políticas de la diferencia véase las posiciones contrapuestas de Barry, 2001 y Parekh, 2000. Véase también debates sobre el tema en América Latina, Díaz-Polanco y Sánchez, 2002; Stavenhagen, 2002; Sieder, 2002.

⁴Tal es por ejemplo lo que sucedió durante las intensas discusiones que se gestaron en el curso de los diálogos de San Andrés, particularmente en la Mesa de Justicia, en 1995; pero también en otros foros y seminarios a nivel nacional y regional en los que he tenido la oportunidad de participar en diferentes momentos.

rechos indígenas, como se vio recientemente en el caso mexicano. La problemática de los derechos humanos y de equidad de género constituyen efectivamente asignaturas cruciales que atraviesan las políticas de reconocimiento y las posturas sobre la etnicidad en México y en América Latina, sobre lo cual hace falta mucho debate.⁵

Los planteamientos que realizo a continuación recogen resultados de una investigación que he desarrollado en los últimos años sobre el tema de la interlegalidad, el derecho y el género en la práctica de la justicia en regiones indígenas.⁶

CONTEXTO

En el curso del año 2000, el gobierno poblano formuló una propuesta de ley con el fin de reconocer derechos mínimos a los indígenas, si bien esta propuesta no fue finalmente hecha pública. Llama la atención en ese contexto la rapidez con la que el gobierno estatal a través de sus instituciones como el INI, la Defensoría Social, Sedeso, entre otras, activó sus mecanismos para realizar una consulta que apoyara dicha propuesta. Tal consulta se efectuó en el mes de agosto de 1999, en la ciudad de Zacatlán, Puebla, con la participación de funcionarios de instituciones oficiales, algunos académicos, así como algunos representantes de organizaciones indígenas vinculadas con los fondos regionales de Solidaridad y el INI, pero no de organizaciones indígenas y de derechos humanos independientes, quienes no fueron invitadas. De esta manera el gobierno de Puebla, de acuerdo con algunos analistas, pretendía adelantarse a las exigencias de una reforma constitucional nacional, tal como en ese momento anunciaba el recién electo presidente Fox, antes de asumir al poder, con la intención de garantizar con ello cambios legales mínimos que legitimaran las políticas indigenistas estatales.⁷ Con el fin de hacer un contrapeso a la iniciativa gubernamental que se elaboraba en Pue-

⁵Aportes en este sentido pueden verse en Stavenhagen, 2002; Sieder, 2002; Hernández, 2001; y Díaz Polanco en este volumen.

⁶Mi trabajo se ha centrado en la región nahua de la sierra norte de Puebla, y hace parte de un esfuerzo colectivo de investigación en diferentes regiones indígenas (Sierra, 2003).

⁷Durante su campaña electoral el presidente Fox anunció que asumiría la propuesta de Ley sobre Derechos y Cultura Indígena elaborada por la Cocopa, lo que efectivamente hizo al presentarla al Senado de la República para su discusión, una vez que asumió la presidencia. En ese momento se generaron muchas expectativas sobre la posibilidad de que efectivamente esa ley fuese aprobada, y la estrategia de algunos estados fue justamente el introducir algunos cambios legales que justificaran avances en la materia, para retrasar posteriores reformas de ley.

bla, develar su falta de legitimidad, y exigir la realización de una verdadera consulta abierta y pública, como lo exige el Convenio 169 de la OIT, organizaciones indígenas y mestizas de derechos humanos de diferentes partes del estado constituyeron una Red que sirvió, entre otras cosas, para formular una propuesta legal alternativa.⁸ Este escenario fue sumamente productivo para construir un espacio de reflexión y vinculación entre representantes de organizaciones indígenas y de derechos humanos provenientes de diferentes regiones del estado de Puebla, lo cual sentó las bases de futuras colaboraciones. Pero además constituyó en lo personal un espacio sumamente productivo para discutir temas y conceptos que hemos venido trabajando en el campo académico, que obligan a reflexionar sobre cómo avanzar en propuestas críticas que al mismo tiempo que se basan en la observación y documentación de los procesos sociales, obligan a posicionarse en el campo político.

Asimismo, el creciente interés en el debate sobre los derechos indígenas en los distintos países de América Latina y en México (Castro y Sierra, 1998; Castro, 2000) ha propiciado una renovación del campo de la antropología jurídica y el desarrollo de estudios sobre el papel del derecho en la construcción de identidades y en el fortalecimiento de la etnicidad. Un aspecto clave del tema tiene que ver con la valorización del derecho indígena como sistema jurídico vigente y como referente central de la identidad de los pueblos, lo que ha llevado a actualizar viejos debates sobre el tema.⁹ Lo relevante del proceso es que son las propias organizaciones indígenas quienes se han interesado en conocer y reflexionar sobre sus sistemas normativos, como una manera de legitimar sus demandas. Llama la atención la manera en que el discurso antropológico sobre los sistemas normativos, la costumbre jurídica o el derecho indígena, así como temáticas referidas a la autonomía y los derechos humanos son apropiados por las organizaciones como elementos centrales de sus propias reivindicaciones y como referentes para situar sus demandas particulares. Dicho proceso suele llevar a una apropiación selectiva de tradiciones y a la construcción idealizada de costumbres pasadas, como referentes para pensar sus prácticas actuales.

⁸Esta propuesta pretendía avanzar en formulaciones que retomaran los Acuerdos de San Andrés, sin perder de vista el marco legal vigente en el cual se elaboraba la propuesta gubernamental poblana. El trabajo fue realizado por organizaciones indígenas y de derechos humanos provenientes de diferentes regiones del estado de Puebla, agrupadas en la red llamada Enlace.

⁹Me refiero en particular a los debates desarrollados en el marco de la antropología jurídica sobre la particularidad del derecho indígena (cfr. Stavenhagen e Iturralde, 1989; Starr y Collier, 1989; Chenaut y Sierra, 1995; Gómez, 1997; y Sierra, 1997).

De esta manera la investigación antropológica que documenta las transformaciones aceleradas de los sistemas normativos y su readecuación a la realidad del presente, como cristalizadores de conflictos y poderes, se confronta con discursos indígenas esencialistas elaborados generalmente por intelectuales indígenas y mestizos. Estos discursos tienden a reproducir visiones primordialistas, de tradiciones “auténticas” y de comunidades armónicas, para fortalecer procesos identitarios y construir sus propias comunidades imaginadas que confrontan la visión hegemónica del estado. Al mismo tiempo la práctica de defensoría que realizan varias de las organizaciones las obliga a incorporar nuevos lenguajes, como el de los derechos humanos y los derechos de las mujeres, que muchas veces suelen contradecir esos discursos esencialistas al tocar poderes instituidos y cuestionar su legitimidad.

RECONOCIMIENTO LEGAL DE LOS DERECHOS INDÍGENAS Y DE LAS MUJERES

La reciente coyuntura sobre la posibilidad de reconocer derechos indígenas en la legislación poblana y en la ley nacional abrió un importante espacio de discusión para trasladar a la escena de lo político el trabajo de reflexión sobre el tema de los derechos humanos e indígenas y los debates sobre equidad de género que se han realizado en diferentes regiones del país, y en el mismo estado de Puebla, desde hace varios años. No es lo mismo, sin embargo, discutir en talleres o en seminarios la problemática de los derechos que traducir estos discursos al lenguaje legal positivo.¹⁰ En este proceso de juridización hay una tendencia a construir definiciones cerradas que cristalizan normas y comportamientos difíciles de asir en una sola acepción, tal es por ejemplo lo que sucede cuando se ha querido legislar en torno a los usos y costumbres electorales, según se ha visto en el estado de Oaxaca (Velázquez, 2000; Recondo, 2001). En las comunidades de la sierra norte de Puebla, desde los años ochenta, han proliferado una serie de organizaciones indígenas vinculadas a procesos productivos y, más adelante, a los derechos hu-

¹⁰Se trata efectivamente de una problemática más amplia que involucra saberes y tradiciones científicas distintas, marcadas por juegos de poder. El discurso jurídico en este caso, es el referente al que debe adecuarse el discurso antropológico de la diferencia cultural, lo que para el caso del derecho positivo significa construir lenguajes cerrados, codificados, abstraídos de las dinámicas sociales. Para abundar en este planteamiento véase Ortiz, 2000.

manos, derechos de las mujeres y a proyectos de desarrollo alternativo, muchas de las cuales han construido redes regionales con la finalidad de fortalecer sus organizaciones y generar acciones de cooperación (Alberti, 1994; Mejía, 2000). Este trabajo justamente es lo que ha permitido que en un momento determinado hayan confluído para discutir una problemática que las convoca a todas, como sucedió con la propuesta legal sobre derechos indígenas en el estado. Son muchos los temas que surgen en torno a las políticas de reconocimiento constitucional que ponen en juego la diferencia cultural y la autonomía. No es el caso abordarlos aquí, todos ellos de igual importancia, tampoco me interesa hacer un balance de los alcances y límites de la propuesta legal elaborada por las organizaciones poblanas. En particular, me interesa destacar dos puntos de gran relevancia ya que se trata de temas que han adquirido un significado especial en la arena política contemporánea cuando se discute la problemática del multiculturalismo y la etnicidad: el tema de los derechos humanos y los derechos de las mujeres indígenas.

SISTEMAS NORMATIVOS, JURISDICCIÓN INDÍGENA Y DERECHOS HUMANOS

Un aspecto central en el debate sobre derechos indígenas gira en torno al reconocimiento de los sistemas normativos como referentes centrales de las jurisdicciones indígenas, lo que constituye una exigencia mínima para concretizar demandas de autonomía (Sierra, 2001). Este reconocimiento sin embargo no significa considerar a los sistemas normativos como la expresión pura y simple de tradiciones indígenas, ni mucho menos como la sobrevivencia de normas y prácticas prehispánicas; ni tampoco como sistemas aparte del derecho del estado. La investigación antropológica ha mostrado la imbricación y mutua constitución de los sistemas legales, entre la ley estatal y las costumbres, lo que no impide reconstruir lógicas culturales diferenciadas que se activan en diferentes campos de la vida social, como es el caso mismo de la justicia. Bajo el nombre de derecho indígena nos referimos aquí a formas de regulación social consuetudinarias que los grupos socioculturales se dan para atender las exigencias de su vida y la conflictividad social; dichas formas de regulación, en el caso de los pueblos colonizados, encarnan en sí mismas una historia de dominación

así como las respuestas que los diferentes grupos han generado para incorporar en su seno y retraducir significados legales y culturales, muchos de los cuales provienen de la legalidad estatal. Dichas legalidades consuetudinarias son parte asimismo de entramados de poder que tienden a reproducir posiciones instituidas así como ideologías y valores culturales que justifican ciertos comportamientos sobre otros, al interior mismo de las comunidades y pueblos indígenas; lo que significa que las llamadas tradiciones no son inmutables y encarnan en sí mismas concepciones del mundo que pueden ser disputadas y transformadas. Una visión de esta naturaleza permite asimismo avanzar en planteamientos críticos en torno a la autonomía y las jurisdicciones indígenas vistas como espacios amplios de gestión y toma de decisión en donde los pueblos indígenas y sus representantes, partiendo de sus sistemas normativos sean capaces de reinventarlos, enriquecerlos y, en su caso, redefinirlos considerando referentes legales diferentes. Dichos referentes además de provenir de la legalidad consuetudinaria pueden también incorporar normas del derecho estatal, e incluso transnacional (como sucede con el lenguaje de los derechos humanos), siempre que estos espacios sean apropiados y sobre todo controlados por las propias comunidades y pueblos; esto es de hecho lo que han experimentado ya algunas organizaciones y comunidades indígenas en el país como lo muestra en otro contexto el ejemplo de la policía comunitaria de Guerrero y también algunas experiencias de gobiernos indígenas en Chiapas y en Puebla.¹¹

Hasta ahora, al igual que sucede en otras regiones, las autoridades indígenas en la sierra norte de Puebla tienen un ámbito muy reducido de acción, generalmente el espacio de las comunidades y, en menor proporción, el ámbito municipal, que es la entidad mínima de gobierno reconocida por el estado de Puebla.¹² Generalmente las cabeceras municipi-

¹¹La policía comunitaria de Guerrero organiza y gestiona su propia justicia en un radio amplio de acción que abarca a un número importante de municipios de la costa y la montaña en Guerrero. La organización se ha preocupado por discutir el tema de los derechos humanos y ha buscado mecanismos para adecuar su práctica al interior de la misma organización, para lo cual han contado con el apoyo de organizaciones de derechos humanos como Tlachinollan.

¹²Apenas recientemente, desde finales del año 2002, opera en Cuetzalan un juzgado indígena municipal, con el fin de agilizar la justicia en la que se ven involucrados indígenas de las comunidades. Su instalación es aún muy reciente para hacer un análisis de su función, se ve sin embargo que se trata de una respuesta parcial y unilateral que el gobierno poblano hace ante la demanda de reconocer jurisdicciones indígenas. Hasta ahora parece que el interés está más en legitimar el papel del estado al responder a una necesidad indígena, que en garantizar una justicia indígena autónoma y más eficaz. Sin embargo las organizaciones indígenas y autoridades tradicionales han conseguido apropiarse y participar en el juzgado lo que está significando nuevas opciones de justicia para los indígenas que habrá que evaluar.

pales en las zonas indígenas del estado, como sucede en el resto del país, son centros de población mestiza y han estado en manos de caciques vinculados a los gobiernos estatales. Las autoridades indígenas de las comunidades representan sólo un poder auxiliar para el estado, ya que la ley no les reconoce una jurisdicción autónoma. Por esto mismo una demanda central de las organizaciones en Puebla ha sido que se reconozca jurisdicción a las autoridades indígenas en los distintos ámbitos de gobierno, comunitario y municipal;¹³ esto implica reconocer a las comunidades como entidades de derecho público, con capacidad de tomar decisiones de acuerdo con sus costumbres y sistemas normativos, y la legitimidad para juzgar. De esta manera se pretende impedir que de manera unilateral autoridades superiores reviertan decisiones que toman las autoridades indígenas, como sucede en la actualidad. Tal es por ejemplo lo que recientemente (1999) vivió el pueblo de San Miguel Tzi-nacapan, comunidad nahua de Cuetzalan, cuando quisieron destituir a su autoridad, debido a su mala actuación. El presidente auxiliar de la comunidad –un ex-militar que llegó al poder con el apoyo de los caciques del municipio–, quiso imponer un estilo autoritario en el trato con los vecinos, sin respetar las costumbres locales. Su gestión fue muy criticada por una falta de compromiso con las labores comunales, por lo que se ganó el rechazo de la comunidad. La decisión del pueblo fue desconocida por las autoridades municipales de Cuetzalan quienes impidieron que la comunidad eligiera a otro gobernante.

Muchos otros ejemplos muestran la subordinación de las autoridades indígenas al poder municipal y el hecho que son continuamente vigiladas, sobre todo si no colaboran o son de la confianza del cacique en turno. De ahí también que comunidades como Huehuetla, municipio totonaca, cercano a Cuetzalan, donde la Organización Indígena Totonaca (OIT) gobernó el municipio durante nueve años, bajo el apoyo del PRD, hayan sido continuamente hostigadas, impidiendo así que un proyecto indígena alternativo pueda desarrollarse; la experiencia indígena de gobierno municipal sufrió una confrontación y hostigamiento continuo por parte de las fuerzas “vivas” priístas caciquiles apoyadas por

¹³Durante los debates que se dieron en torno a la Ley Indígena en el estado de Puebla, el tema de la autonomía se ciñó a la demanda municipal, no porque la perspectiva de una autonomía regional fuese descartada, sino porque las propuestas buscaban discutir alternativas aceptables en los marcos vigentes con el fin de debatir y cuestionar la propuesta gubernamental. No se pensó que ésta fuera una propuesta legal definitiva por el hecho mismo de que se compartía la opinión de defender la reforma constitucional federal basada en los Acuerdos de San Andrés y la Ley Cocopa.

el gobierno estatal, que finalmente contribuyeron a la pérdida de fuerza de la organización y a su salida del poder municipal (Maldonado, 2002)¹⁴

LOS USOS POLÍTICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS

Llama la atención en los últimos tiempos el papel ambiguo que ha jugado el discurso de los derechos humanos en las regiones indígenas, como sucede en la sierra norte de Puebla. Por un lado ha sido un recurso utilizado por defensores, gestores y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos para impedir abusos de autoridad y vigilar el cumplimiento de las garantías individuales durante los procesos judiciales ante la justicia estatal, lo que en estas zonas, donde reina la impunidad, es ya una verdadera hazaña; pero por otro lado la referencia a los derechos humanos ha sido también un discurso usado por el Estado con fines políticos y de control para presionar a las autoridades indígenas a ceñirse a las exigencias de la ley, dejando de lado sus costumbres. Si bien suelen ser los propios vecinos de las comunidades quienes acusan a sus autoridades ante los funcionarios judiciales superiores, muchas veces estas acusaciones tienen que ver con incumplimientos a la costumbre y ante la comunidad: como es el caso de las faenas, las cooperaciones, la privación de la libertad por unas horas o días, etcétera. Estas amenazas han debilitado a la autoridad tradicional que ha perdido mucha de su fuerza ante la incapacidad de sancionar, cobrando multas o deteniendo en la cárcel a las personas, provocando también que sus decisiones no sean acatadas por los vecinos. Los derechos humanos terminan siendo un arma efectiva usada de manera discrecional por las autoridades municipales y estatales con fines de control político; lo que se refuerza con talleres de capacitación periódica realizados por el poder judicial para jueces, agentes subalternos y presidentes auxiliares de las comunidades con el fin de explicarles sus competencias y funciones como autoridad.

Estos encuentros oficiales suelen ser performances en donde se les pretende enseñar a las autoridades indígenas cómo y en qué casos deben aplicar la ley, es decir, con la "Constitución en la mano"; tales fue-

¹⁴La experiencia de la OT revela asimismo los problemas internos de la organización así como la difícil relación con los partidos políticos.

ron las palabras de un representante de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Puebla, un joven que de manera prepotente, pretendía dar lecciones a las autoridades indígenas, muchas de ellas señores de edad avanzada, que miraban con recelo a su respingado maestro quien parecía que trataba con escolares. El joven burócrata en ningún momento intentó tomar en cuenta la particularidad de la justicia en la región ni mucho menos considerar el contexto cultural, lo que iría en contra de la aplicación "imparcial" de la ley, por lo menos para fomentar una discusión. De esta manera, al igual que muchos otros funcionarios judiciales, en aras de defender el "estado de derecho", reproducen una visión esquemática de la ley, deslegitimando de entrada cualquier otra práctica que no cumpla con lo dicho en la Constitución.

Como sabemos, las comunidades indígenas no son espacios de armonía y consenso, ni se encuentran aisladas de las dinámicas nacionales. Predominan faccionalismos y relaciones de poder que benefician a unos en detrimento de otros, y en ocasiones se cometen abusos injustificados, como ha sido documentado ampliamente para el caso de las mujeres y disidentes religiosos. No obstante prevalecen también dinámicas colectivas, y tradiciones culturales arraigadas que guían el ejercicio de la autoridad, generando una vigilancia hacia ellas, y el compromiso de la comunidad de reproducir ciertos vínculos y rituales colectivos, aún si en ellos también se reproduce el poder: tal es el caso de las mayordomías, las decisiones en asambleas, las conciliaciones, las faenas, etcétera, que no es el caso documentar aquí. De ahí que cuando las autoridades no cumplen con las expectativas de los vecinos son continuamente criticadas. Las autoridades juegan un papel central en las dinámicas locales ya que son las promotoras de proyectos, obras y trabajos para la comunidad, que generalmente son discutidos con los vecinos (Sierra, 1992). Como en todo grupo social no todos se benefician por igual de los trabajos, ni tienen las mismas posibilidades de acceder a los puestos de poder y prestigio. Las divisiones de género, estatus y clase atraviesan y estructuran a las comunidades, no obstante la membresía a la comunidad se reproduce por la decisión de pertenecer a ella y por compartir horizontes y proyectos identitarios y de vida. Sólo así se entiende que incluso quienes migran decidan mantener los lazos con su comunidad y desarrollar estrategias para participar en los cargos y festejos del pueblo.

Organizaciones de derechos humanos en las comunidades, como es el caso de la Comisión Takachihualis de San Miguel Tzinacanpan, en su

mayoría indígena, además de desarrollar labores de defensoría, han promovido el estudio de la ley tradicional,¹⁵ con el fin de valorar ciertas tradiciones y fortalecer sus sistemas normativos. Si bien en su trabajo tienden a reproducir una visión idealizada del pasado y sus autoridades, construidas como “consejo de ancianos”, su interés en rescatar las costumbres a través de una investigación coparticipativa en la que involucraron a las autoridades pasadas, los ha llevado a mirar críticamente antiguas prácticas, como sucedía con los castigos físicos, o los compromisos de noviazgo impuestos por los padres, costumbres que hoy en día son vistas como violatorias a los derechos humanos (cfr. comisión Takachihualis, *op. cit.*). De esta manera Takachihualis recurre también al discurso de los derechos humanos para calificar sus costumbres y sus autoridades, y junto con ellas discutir maneras menos opresivas de ejercer la autoridad. Tal utilización del lenguaje de los derechos humanos por las organizaciones indígenas no se ha dado sin conflicto, como lo revelan las reacciones de algunas autoridades de las comunidades que se sienten vigiladas por “los derechos humanos”. Esta misma situación ha generado una preocupación por parte de los miembros de la comisión que se han planteado la necesidad de adecuar la defensa de los derechos humanos a sus realidades. La experiencia de la Takachihualis revela una problemática central en el debate actual referido a la práctica de los derechos humanos en contextos étnicos, ya que se ponen en juego lógicas culturales y jurídicas distintas que no pueden valorarse solamente desde una visión individualista de los derechos humanos. Estamos efectivamente ante un debate central con relación a la temática de los derechos humanos: el reto de encontrar salidas diversas a la relación individuo-colectivo y su dimensión ético-cultural, temática que por lo demás no es sólo propia de la discusión sobre derechos indígenas, sino que abarca una problemática más amplia en torno al multiculturalismo y la diversidad cultural, la que no puede ser aislada del debate sobre la desigualdad social.¹⁶

En el curso del debate político sobre el reconocimiento de los derechos indígenas suelen prevalecer dos posiciones: quienes desde visiones etnicistas defienden los particularismos culturales y abogan por desconocer los derechos humanos, al calificarlos como discursos occidenta-

¹⁵ *Investigación de la Ley Indígena*, Comisión Takachihualis, A.C., enero de 1998.

¹⁶ En torno al tema véase Luis Villoro, 1993, León Olivé, 1993; y Díaz-Polanco (2000); así como los aportes a la discusión del multiculturalismo de Parekh (2000); Frazer (2000) y Young (2001).

les que no pueden ser referentes para valorar a las culturas indígenas, y quienes desde posiciones universalistas consideran que los derechos humanos son una exigencia no negociable en el reconocimiento de derechos, como una manera de evitar que se reproduzcan situaciones de exclusión y violación a la dignidad humana.¹⁷ Sobre el tema no parece haber una salida única, y lo que ha sucedido hasta ahora es que estas posiciones terminan polarizándose, mientras el Estado y los defensores del orden jurídico instituido imponen una visión acotada de los derechos humanos, entendidos principalmente como garantías individuales; tal como se vio durante las negociaciones en San Andrés y en la formulación de Ley Cocopa, lo que resulta insuficiente para garantizar el reconocimiento de la diversidad y los derechos colectivos.

Shannon Speed y Jane Collier (2000) en un artículo reciente han documentado con gran claridad la paradoja que confronta el discurso de los derechos humanos, sobre todo cuando es usado por el Estado con fines políticos en regiones indígenas, reproduciendo un discurso colonialista de los derechos humanos con el fin de debilitar procesos autonómicos. Es justamente esto lo que temen las organizaciones indígenas cuando discuten en torno al reconocimiento constitucional del derecho indígena. Por esta razón, cuando en los foros, como sucedió en Puebla, se discuten alternativas de formulación legal para reconocer la jurisdicción indígena, llaman la atención posiciones que insisten en dejar de lado la referencia a los derechos humanos por considerar que se trata de un discurso occidental que cuestiona el núcleo de la autonomía indígena; posición que sin embargo merita ser discutida ya que el problema no es en sí hablar de derechos humanos, sino del uso y el sentido cultural y político que se le dé al concepto.

No puede negarse que los mismos términos de autonomía y derechos indígenas, son una expresión de la llamada "tercera generación" de los derechos humanos, los llamados derechos colectivos (Stavenhagen, 1992), y que estos discursos han sido centrales en el fortalecimiento de la demanda indígena, inserta en un proceso globalizador. Es decir, no es el lenguaje de los derechos humanos lo que debe criticarse sino la manera en que éste es impuesto para calificar desde un mismo parámetro normativo y de valoración a las distintas sociedades. Estos plantea-

¹⁷Posiciones de este tipo se han manifestado en el curso del debate sobre derechos indígenas, como sucedió durante las sesiones de la Mesa sobre Justicia, en San Andrés Larráinzar, Chiapas, en 1995, así como en diferentes foros sobre el tema de la justicia indígena.

mientos invitan a reflexionar desde una mirada crítica alternativas para pensar los derechos humanos en una perspectiva dialógica que se abra a discutir desde referentes mínimos de dignidad humana la manera en que las diversas sociedades desde sus lógicas culturales y sus contextos construyen y negocian la relación individuo y sociedad; y esto necesariamente debe pasar por una visión que no puede estar exenta de considerar la historia de la dominación y las relaciones de poder que atraviesan a las distintas sociedades en su relacionamiento con la sociedad mayor, y en su interior mismo. En este sentido resultan sugerentes las reflexiones de Santos de Souza (1996) al cuestionar la visión universalista que Occidente ha impuesto respecto a los derechos humanos, como único parámetro de valoración y al apostar a un diálogo entre culturas sobre la concepción misma de la dignidad humana; según esta perspectiva en este diálogo todas las culturas deben estar abiertas a enriquecerse de las otras y a cuestionar prácticas inaceptables como resultan ser los ultrajes a la integridad de las personas. Planteamientos similares son los elaborados por intelectuales como Parekh (2000) quien apuesta a destacar valores humanos compartidos mediados por la cultura, culturas que sin embargo no son unívocas, ni cerradas en sí mismas, por lo que están abiertas a ser cuestionadas y a generar diálogos.¹⁸ Se busca de esta manera ir más allá de los horizontes relativistas o universalistas, para pensar en modelos de sociedades más justas.

Sin duda el problema de las disidencias al interior de las comunidades indígenas o el hecho de que el poder sea usado en detrimento de quienes cuestionan la tradición obligan a pensar seriamente en la problemática de los derechos humanos. Durante los foros en Puebla, sin embargo, estos temas no fueron los más debatidos tal vez porque el tema de las disidencias religiosas no ha sido tan grave como en otras regiones, para llegar incluso a generar expulsiones; pero sobre todo porque suele ser difícil discutir públicamente sobre las diferencias internas. No deja de llamar la atención sin embargo la reticencia de algunos dirigentes de aceptar debatir el tema de los derechos humanos. Lo que sí generó un debate y posiciones encontradas fue la problemática de las mujeres, quienes demandaron que se incorporen las reivindicaciones de género en la ley indígena poblana, tema vinculado con la problemática de los derechos humanos.

¹⁸Parekh sostiene la necesidad de una perspectiva dialógica como base de una política de reconocimiento en sociedades multiculturales (2000).

LA CRÍTICA A LA COSTUMBRE Y LOS DERECHOS DE LAS MUJERES INDÍGENAS

La investigación que hemos realizado en la región de Cuetzalan, Puebla, nos permitió dar cuenta de la manera en que las identidades de género son reforzadas, negociadas y construidas a lo largo del proceso judicial, tanto en el espacio de las comunidades como en las instancias mismas del Estado. Si bien las mujeres indígenas suelen vivir la experiencia judicial en situación desfavorecida con relación al hombre, no son sólo víctimas sino también activas promotoras de conflictos y usuarias de los juzgados, a nivel de sus comunidades, pero también en la cabecera municipal y en ocasiones en el distrito judicial. Mucha de la conflictividad que involucra a las mujeres de Cuetzalan tiene que ver con conflictos al interior de la unidad doméstica, especialmente con el esposo y la suegra, pero también con vecinas y vecinos, debido a chismes y calumnias y a las dinámicas cotidianas al interior del grupo doméstico. Las mujeres se confrontan con modelos sexo-genéricos que tienden a reforzar la situación subordinada de la mujer y a aceptar cierta dosis de violencia como algo legítimo en la relación familiar, lo que también significa otorgarle al hombre la facultad de corregirla; justifican asimismo cierto tipo de prácticas que con base en el discurso de la costumbre implican su exclusión de ciertas decisiones, como es el hecho de recibir en menor cuantía bienes como la herencia. Dichos modelos son construcciones culturales como lo ha mostrado la investigación en la antropología del género,¹⁹ y revelan efectivamente relaciones de poder pero también las dinámicas de cambio que las atraviesan; de esta manera, algunas prácticas antes vistas como inmutables, empiezan a ser transformadas y cuestionadas por algunas mujeres que buscan alternativas a sus historias predeterminadas. Esto es lo que ha sucedido particularmente en el caso de las mujeres organizadas en Cuetzalan, como lo revelan varias asociaciones, que han conseguido generar espacios de discusión sobre sus problemáticas y sus derechos en tanto mujeres, lo que individualmente ha significado una lucha personal, especialmente difícil en el ámbito doméstico, para conseguir participar y mantenerse activas. En esto sin duda los talleres, foros, eventos sobre los derechos humanos, los derechos indígenas y sobre todo los derechos de las mujeres

¹⁹Véase por ejemplo el trabajo de D'Aubeterre (ms.) y de Vallejo (2000) en la región de Cuetzalan. Véase también las aportaciones al debate teórico de Scott (1986).

promovidos por organizaciones no gubernamentales, organizaciones indígenas y el propio estado a través del INI, y especialmente la radio indígena, han sido importantes detonadores del proceso organizativo en esta región de la sierra norte de Puebla.

En torno a esta problemática de las mujeres indígenas ha surgido uno de los temas más complicados y controvertidos en la disputa por los derechos indígenas, revelando posiciones y también intereses en juego. Si bien públicamente entre las organizaciones indígenas y de derechos humanos hay un acuerdo generalizado en reconocer derechos a las mujeres, el discurso de género provoca reacciones encontradas cuando es referido para discutir los sistemas normativos o el llamado derecho indígena. Desde la perspectiva de algunas organizaciones prevalece una tendencia a construir un discurso armónico, que refiere a la complementación entre los sexos y a descalificar el discurso de género —de manera similar con que se descalifica el discurso de los derechos humanos—, como un discurso impuesto por visiones occidentales el cual resulta inadecuado para valorar sistemas genéricos de las comunidades indígenas. Sin duda tal reserva debe verse con cuidado, ya que efectivamente no se trata de trasladar el discurso feminista occidental urbano para calificar la situación de las mujeres indígenas en el ámbito de sus culturas, según ha sido argumentado desde otras latitudes por las mujeres de color en Estados Unidos (cfr. Anzaldúa, 1990). Cómo claramente lo plantea Mohanty (1991) es fundamental dar cuenta de la construcción cultural del género, pero sin olvidar las relaciones de poder y desigualdad que han estructurado estas relaciones en las distintas sociedades, como es también el caso de las sociedades indígenas. Las mujeres indígenas se confrontan tanto a la ley como a las costumbres desde una posición subordinada, según han destacado Hernández y Garza.²⁰ Ha sido justamente un trabajo de reflexión crítica sobre estos procesos lo que ha abierto nuevas opciones a las mismas mujeres indígenas para disputar sus derechos, según revelan infinidad de foros que se han desarrollado a nivel nacional y en distintas regiones del país.²¹ Por esto mismo lo importante es destacar que son las propias mujeres indígenas las que están verbalizando aspectos de sus culturas que desean transformar, lo que constituye una situación radicalmente opuesta a simplemente re-

²⁰Hernández y Garza (1995), Hernández (2001).

²¹Uno de los foros precursores de estos debates fue el realizado en Chiapas con la participación de mujeres indígenas de los diferentes grupos étnicos del estado (cfr. Ojarasca, 1994).

producir modelos de interpretación impuestos desde fuera. Las mujeres indígenas organizadas tienen claro qué es lo que rechazan de sus costumbres y qué es lo que quieren cambiar, pero también coinciden en que desean luchar por sus derechos y la autonomía de sus pueblos y comunidades; y es en este proceso que se han ido apropiando de un discurso de género.

Este discurso de género junto con el de los derechos humanos, ha entrado a formar parte del repertorio discursivo y político de las organizaciones, especialmente de las mujeres. Por esto mismo llama la atención que cuando se ha planteado la necesidad de formular propuestas legales de reconocimiento de derechos indígenas, el tema de las mujeres y sus derechos plantea un dilema: el considerar que las demandas de las mujeres, si bien son importantes, son secundarias respecto a temas prioritarios para el movimiento indígena, como es el tema del territorio y la autonomía, lo que significa postergar el reconocimiento de esos derechos. Tal es efectivamente lo que sucedió durante los foros en Puebla, al discutir la propuesta de ley indígena del gobierno y formular una propuesta alternativa. Algo similar pudimos observar durante los diálogos de San Andrés Larráinzar en Chiapas en 1995, entre el gobierno federal y el EZLN; la mesa de las mujeres fue una de las más significativas por la dinámica que ahí se gestó como por la riqueza de propuestas y demandas que surgieron (Bonfil y Sánchez, 1996). Sin embargo, las demandas de las mujeres no se vieron reflejadas en su complejidad en los Acuerdos, más que de manera tangencial.

Esta situación se ha reproducido en varios foros indígenas, nacionales y regionales, y por eso las mujeres indígenas organizadas han promovido encuentros y seminarios para discutir propuestas alternativas de reforma constitucional que recojan su punto de vista.²² Resultado de uno de estos foros es el documento *Propuestas de las mujeres indígenas al Congreso Nacional Indígena* (1996). El documento avanza en problematizar las demandas de género y autonomía, cuestiona una visión androcéntrica en las representaciones sobre el derecho indígena y exige el reconocimiento de costumbres que no violen

²²En el marco de la recién celebrada I Cumbre Internacional de Mujeres Indígenas en la ciudad de Oaxaca, del 30 de noviembre al 5 de diciembre de 2002, se avanzó en propuestas que maduran la perspectiva de género en las demandas de las mujeres indígenas ante el estado, la sociedad nacional y los pueblos indígenas, al mismo tiempo que se insistía en construir una visión propia del género en el marco de las culturas indígenas (véanse reportajes en *La Jornada* del 1o. al 6 de diciembre de 2002).

los derechos de las mujeres.²³ Demanda muy importante pero que paradójicamente suele ser utilizada como argumento para cuestionar los sistemas normativos indígenas, sobre todo por el Estado y por intelectuales que ven con franco temor el reconocimiento de autonomías indígenas (Hernández, 2001). Se trata en efecto de un problema que no termina de resolverse en el seno de las organizaciones, como sucede también en la experiencia poblana. Otras propuestas que plantean las mujeres indígenas dirigidas al estado no generan tanta polémica y por lo mismo suelen ser asumidas al menos a nivel del discurso, tal es por ejemplo las referidas al acceso a la salud, a la educación y a la jurisdicción del estado, contemplando principios de equidad de género y de no discriminación étnica o racial.

Estamos efectivamente ante una encrucijada que obliga a buscar alternativas a las demandas sentidas de las mujeres. Tal como lo manifestaron mujeres nahuas de Cuetzalan durante los foros poblanos:

¿cómo hacemos para que nuestras demandas que tanto tiempo hemos venido trabajando se reconozcan en la ley?; queremos que se nos reconozca nuestra participación política, que las costumbres no nos violenten, queremos que se respete el derecho a la herencia y a la tierra, pero también queremos que se respete nuestra identidad como mujeres y como indígenas por nuestras propias autoridades y por el estado.²⁴

Efectivamente, en Cuetzalan, como en otras regiones del país, las mujeres indígenas organizadas, en los últimos tiempos, han participado en un proceso de reflexión y discusión en torno a sus derechos como mujeres, además de impulsar proyectos productivos, lo que les ha dado claridad para definir sus demandas. Hoy en día juegan un papel clave en las dinámicas étnicas locales y regionales.²⁵ Las mujeres se encuentran al frente de proyectos exitosos, contribuyendo a mover representaciones anquilosadas sobre el papel tradicional de la mujer en las comunidades. Asimismo han conseguido que los derechos de

²³ *Propuestas de las mujeres indígenas al Congreso Nacional Indígena*, 1996.

²⁴ Las frases retoman el sentido en que mujeres nahuas de Cuetzalan expresan su preocupación para hacer valer sus derechos.

²⁵ Un ejemplo de este proceso es el caso de doña Rufina fundadora y miembro activo de la Maseualsiamej, excandidata por el PRD a la presidencia municipal de Cuetzalan, vocera de las organizaciones indígenas poblanas durante la Caravana Zapatista, y actual regidora de Usos y Costumbres en el municipio de Cuetzalan.

las mujeres sean referentes claves en los programas de las organizaciones y de los gobiernos, si bien no necesariamente esto implica el arraigo de una perspectiva de género, como bien lo revela P. Bonfil en el presente libro. En la región de Cuetzalan destaca en especial la organización Maseaulsiuamej Mosenyolchikahuanij (Mujeres Unidas Trabajando Juntas) conformada por 300 mujeres indígenas artesanas, por la fuerza y lucidez con la que han construido su organización, en lo cual sin duda ha sido clave el papel de asesoras mestizas involucradas en su proceso. He tenido el honor de construir una relación de colaboración y amistad con las mujeres indígenas de esta organización y sus asesoras, a partir de lo cual hemos podido participar en talleres, encuentros y seminarios. No es el caso hablar aquí de esta experiencia organizativa,²⁶ me interesa sobre todo destacar su impacto en la construcción de un discurso crítico a visiones esencialistas sobre los sistemas normativos y las costumbres indígenas. Se trata en efecto de planteamientos que terminan por ser acogidos por las organizaciones de defensa indígenas y mestizas durante los foros y encuentros, que sin embargo encuentran problemas para ser reconocidos en sus implicaciones jurídicas y políticas.

Por todas esas razones, las mujeres indígenas plantearon enfáticamente su interés en que la propuesta de reforma legal que se estaba discutiendo en Puebla, recogiera sus demandas para garantizar que la equidad de género sea un principio en la ley y en el ámbito de las jurisdicciones indígenas. El planteamiento de las mujeres fue recogido pero finalmente de manera muy general, más como declaración que como punto asumido y profundizado, lo que generó descontento entre las mujeres. Se trata en efecto de una problemática que han debido confrontar las mujeres indígenas en diferentes escenarios para conseguir que su voz se asuma como parte central de las demandas indígenas.

Me interesa resaltar las contradicciones entre discursos homogéneos dominantes cuando se confrontan a discursos contrahegemónicos tanto a nivel del estado como en los espacios de las comunidades indígenas, según sucede con el discurso de los derechos humanos y los derechos de las mujeres. Es en esta dirección que mujeres indígenas y mestizas intentamos buscar algunas formulaciones que abran opciones legales para que las mujeres tengan la posibilidad de con-

²⁶ Véase Pilar Alberti (1994); Susana Mejía (2000).

frontar a sus autoridades en caso de estar en desacuerdo con decisiones que estas tomen, sobre todo cuando consideren que su dignidad y sus derechos sean violentados. Tal es por ejemplo el hecho de reconocer la opción de jurisdicción como la posibilidad de acceder a la autoridad mestiza; esta propuesta sin embargo deslegitima las demandas de autonomía, al hacer opcional el recurrir o no a la autoridad indígena. En este sentido se ha pensado también en formulaciones que introduzcan el recurso de apelación a decisiones locales, reconociendo diferentes instancias de gobierno indígena, como el comunitario y el municipal, y abriendo la posibilidad de recurrir a la jurisdicción del estado en caso de no llegar a un acuerdo en las instancias previas. Sin duda estas formulaciones son limitadas y no dan cuenta en su complejidad de la problemática de las mujeres ante sus sistemas normativos y ante el derecho del estado. Al menos abren opciones que las comunidades y especialmente las mujeres deberán valorar.

En suma, las demandas de las mujeres al cuestionar una visión homogénea y esencialista de las costumbres indígenas revelan asimismo los riesgos de positivizar los sistemas normativos, y obligan a buscar alternativas para que el reconocimiento legal de las autonomías indígenas no signifique legitimar desigualdades como las de género. Obliga también a construir propuestas incluyentes que vinculen a los pueblos indígenas con la sociedad nacional, incidiendo por tanto en el modelo de democracia y de país que se pretende construir. También resulta claro que la legalidad es un espacio importante pero no suficiente para garantizar los derechos de las mujeres y la defensa de su dignidad, sino que éstos deben ser apropiados por las organizaciones y especialmente por las mujeres, promoviendo así redefiniciones culturales que enriquezcan a las mismas sociedades indígenas y mestizas.

CONCLUSIONES

En conclusión, la disputa por los derechos humanos y los derechos de las mujeres indígenas han sido detonadores fundamentales para enriquecer el debate sobre los derechos indígenas y encontrar nuevos caminos que confronten visiones anquilosadas y folclóricas de las culturas indígenas, situándolas en el terreno de la historia y del poder, con capacidad de renovarse y generar alternativas ante nuevas demandas y nuevas realidades. La proliferación de debates y foros sobre estos temas en los últimos

años, y especialmente la emergencia de nuevas organizaciones luchando y defendiendo su identidad como pueblos indígenas a nivel nacional y regional, ha transformado el discurso cultural de la sociedad generando simpatía hacia las demandas indígenas y hacia la diferencia cultural, aunque el racismo y la exclusión sigan dominando el escenario político. La manera en que las organizaciones han asimilado y se han apropiado del discurso de los derechos humanos y los derechos de las mujeres, ha sido sin duda uno de los aspectos más eficaces para desdibujar a las voces críticas que desde el estado y la academia han fundado muchas de sus descalificaciones justamente en estos puntos.

El momento álgido de esta coyuntura fue el discurso de la comandante zapatista Esther ante el Congreso de la Unión, cuando de manera magistral mostró la capacidad reflexiva y crítica de las organizaciones indígenas para cuestionar su cultura, al mismo tiempo que defendía de cara a la nación sus derechos como mujer y sus derechos de identidad y de autonomía en tanto pueblos indígenas.²⁷ Tal como lo reveló el discurso de la comandante Esther, el tema de los derechos humanos y los derechos de las mujeres deben ser reconciliados con las demandas indígenas por la autonomía, lo que implica proponer nuevas formulaciones que incorporen una perspectiva de género y cuestionen los horizontes establecidos. Debates similares en otras partes del mundo pueden ayudar a pensar en cómo reconciliar los derechos de las mujeres y los derechos humanos en sociedades multiculturales. Resultan de particular interés aquellas visiones de la sociedad que insisten en considerar cómo la cultura moldea a las relaciones sociales de manera diferencial sin perder de vista las relaciones de poder.²⁸

Diferentes autores han mostrado los mecanismos por los cuales el discurso liberal ha transformado una concepción histórica de la vida y los derechos en la referencia universal para medir otras visiones del mundo (Santos, 1996; Fitzpatrick, 1990). El concepto occidental de derechos humanos basado en la idea del individuo libre y autónomo ha sido impuesto como parámetro único para medir la dignidad humana sin considerar las dinámicas culturales e históricas de las otras sociedades. El proceso de "orientalización" (Said, 1979), por el cual Occidente ha construido al "otro" fuera de la historia y del poder, como

²⁷ Una recopilación de los discursos indígenas durante la Caravana Zapatista y en el Congreso de la Unión puede verse en *Causa Ciudadana* (2001).

²⁸ Véase Hosseini (1999), Okin (1999), Mohanty (1991).

un ser exótico pero inevitablemente inferior, para los fines del colonialismo y la dominación, está siendo confrontado hoy en día por las demandas y argumentos desarrollados por los “otros”. “El nativo” no sólo está regresando²⁹ sino que está confrontando esquemas dominantes de representación, situando el discurso de la diferencia y la desigualdad en el centro de sus demandas; porque, como señalan otros autores, la igualdad de derechos esconde la real desigualdad para acceder a dicha igualdad (Collier, 1999). En todo el mundo están emergiendo voces que cuestionan el paradigma liberal de los derechos y los valores morales para construir alternativas que también cuestionen los particularismos étnicos (Parekh, *op. cit.*; Young, 2001; Díaz-Polanco y Sánchez, 2002). En este proceso los derechos humanos pueden jugar un rol emancipatorio (Santos, *op. cit.*) cuando son usados para luchar contra prácticas opresivas y defender posiciones plurales de dignidad humana. Cada sociedad tiene la obligación moral de respetar la dignidad humana, pero lo que significa dignidad humana, a partir de parámetros mínimos, debe estar abierto a ser discutido y no solamente impuesto desde el poder externo o interno, considerando el contexto histórico y las referencias culturales. Como bien señala Parekh (2000) las culturas no son unívocas y están sujetas a ser cuestionadas, por eso el reconocimiento del derecho indígena y de la autonomía no significa defender espacios fuera de la crítica y la valoración de los derechos humanos.

Como lo muestran las mujeres indígenas, el reclamo por la diferencia cultural no significa la legitimación de prácticas culturales opresivas, sino su continua discusión. En este sentido las mujeres indígenas en México, al igual que en otras partes del mundo, están confrontando horizontes universales y legales establecidos para construir otro mundo, un mundo respetuoso de la diferencia y tolerante, pero con mecanismos para discutir el poder.

La oportunidad de participar en coyunturas como la descrita, como un actor más que discute alternativas y problemas para formular una

²⁹ “El regreso del Nativo” (*The return of the Native*) es la expresión utilizada por Kuper (2002) para criticar la legitimidad de las demandas indígenas que reivindican el término de “originario”, nativo. Kuper señala los peligros de un discurso étnico que se apoya en la autenticidad y advierte sobre los riesgos de su instrumentalización por ciertas posiciones e intereses; sin embargo, en su análisis deja de lado otros aspectos involucrados en esta reivindicación referidos a la resistencia y a la historia de racismo y explotación de los pueblos indígenas. Este tipo de discurso debe también ser visto como un argumento para luchar contra la dominación y la exclusión, sin dejar de lado su efecto perverso de reproducir posiciones de poder. Por esto mismo resulta fundamental deconstruir dicho discurso mostrando su tendencia esencializante y las relaciones de poder que conlleva.

propuesta de reconocimiento de derechos, ha sido una experiencia enriquecedora en términos personales, políticos y académicos, y obliga a pensar críticamente sobre la manera en que el discurso antropológico puede informar procesos políticos sin perder su intención crítica y constructiva.³⁰ Así como resulta necesario apoyar propuestas generales de reconocimiento del derecho indígena y de las autonomías, sobre todo ante los embates descalificadores del poder estatal, resulta sobre todo importante apoyar a las voces subordinadas al interior de las comunidades y organizaciones indígenas, como la de las mujeres y otros grupos minorizados, para buscar alternativas legales que contemplen la especificidad de sus demandas y den cuenta de la pluralidad interna. Se trata efectivamente de retos que enfrenta una antropología que pretende comprometerse con los procesos políticos que investiga.

A pesar de la difícil coyuntura actual debido a la aprobación constitucional de una reforma legal nacional que desconoció derechos autonómicos a los pueblos indígenas y del impacto negativo de las actuales políticas neoindigenistas del gobierno foxista, como lo revelan los diferentes capítulos en el presente libro, el discurso indígena ha avanzado en sus planteamientos y madurado en sus formulaciones. Las organizaciones tienen el reto de seguir desarrollando planteamientos críticos y alternativos que apunten hacia un reconocimiento de los derechos indígenas no encerrados en particularismos y que se abran a discutir valores universales. Los discursos de los derechos humanos y los derechos de las mujeres han abonado de manera significativa en esta dirección; han ganado legitimidad en los espacios de las organizaciones indígenas y en la voz de sus dirigentes, por lo que es de esperar que esto también se refleje en las propuestas legales y políticas y en la práctica misma de las comunidades y organizaciones. Tendrán sin embargo que confrontarse con las voces dominantes neoconservadoras del régimen actual que apropiándose de un discurso indigenista de la diferencia, de los derechos humanos y de las mujeres, como mera retórica para seguir impulsando políticas asistencialistas e integracionistas, los terminan vaciando de su contenido crítico y constructivo, lo que sin duda tiene efectos desmovilizadores. Habrá que ver si en el nuevo contexto mundial generado por la invasión y guerra de Estados Unidos a Irak, en

³⁰La investigación de K. Warren (1998) en Guatemala, profundiza de manera sugerente y crítica procesos similares al reconstruir la voz de intelectuales y activistas mayas en la construcción de propuestas identitarias, resaltando las contradicciones y alternativas que atraviesan su discurso al tener que confrontarse con las narrativas del poder.

nombre de la defensa de occidente, la democracia y los derechos humanos, vuelven a cobrar fuerzas los discursos de la diversidad, la justicia y la dignidad, tal como han sido planteados por los zapatistas chiapanecos, o si más bien lo que se fortalecen son posiciones fundamentalistas fundadas en particularismos culturales que impiden el diálogo.

BIBLIOGRAFÍA

- AVILÉS, Jaime (1997), "Burgoa rolló, huyó y lo pescaron... con los Acuerdos de San Andrés", *La Jornada*, México, 4 de marzo de 1997.
- ALBERTI, Pilar (1994), *Identidad y género en tres generaciones de mujeres indígenas*, tesis de antropología en Antropología Social, ENAH, México.
- ANZALDÚA, Gloria (1990), *Making Face, Making Soul: Haciendo Caras*, An Aunt Lutte Foundation Book, San Francisco.
- BARTRA, Roger (1997), "Violencias indígenas", en *Suplemento La Jornada Semanal*, *La Jornada*, 30 de agosto.
- BARRY, Brian (2001), *Culture and Equality*, Cambridge, Polity Press.
- BONFIL, Paloma y Lourdes Sánchez (1996), "Las mujeres indígenas y la política de lo cotidiano", rev. *El Cotidiano*, mayo-junio, 1996: 53-58, UAM-A, México.
- BONFIL, Guillermo (1989), *México profundo*, México, CIESAS-SEP.
- CASTRO, Milka (coord.) (2000), *Memorias del XII Congreso Internacional de Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal: Desafíos en el Tercer Milenio*, Universidad de Chile y Universidad de Tarapacá, Chile.
- _____ y María Teresa Sierra (coords.) (1998), "Derecho indígena y pluralismo jurídico en América Latina", rev. *América Indígena*, vol. LVIII, núms. 1-2, enero-junio, 1998.
- CAUSA CIUDADANA (2001), *La marcha del color de la tierra: Comunicados, cartas y mensajes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional*, del 2 de diciembre al 2 de abril del 2001, México, Rizoma.
- COMISIÓN TAKACHIHUALIS (1998), *Investigación de la ley indígena*, Comisión Takachihualis, A.C., San Miguel Tzinacapan, Cuetzalan, Pue. Ms.
- CHENAUT, Victoria y María Teresa Serna (1995), *Pueblos Indígenas ante el derecho*, CIESAS-CEMCA, México.
- DÍAZ-POLANCO, Héctor (2000), "El conflicto cultural en el umbral del tercer milenio", rev. *Memoria*, núm. 131, CEMOS, México.

- _____ y Consuelo Sánchez (2002), *México diverso*, Siglo XXI, México.
- D'AUBETERRE, María Eugenia (ms.), "Sexualidad y violencia", en Soledad González, *La violencia doméstica y sus repercusiones para la salud reproductiva en una zona indígena*, Informe a la Asociación Mexicana de Estudios de Población, ms.
- ESCALANTE, Fernando (2001), Intervención en el seminario *La marcha del EZLN al Distrito Federal*, UNAM-Gernika, México.
- ESTEVA, Gustavo (1998), *Más allá del Estado nación y del multiculturalismo: una visión pluralista radical*, ms.
- FITZPATRICK, Peter (1990), "Custom as imperialism", en J.M. Abun-Nasr, U. Spellenberg y U. Wanitzek (eds.), *Law, Society and National Identity in Africa*, Helmut Buske Verlag, Hamburg.
- FRAZER, Nancy (2000), "¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista", en *New Left Rev.*, núm. 0, enero, Madrid, Akal.
- GÓMEZ, Magdalena (coord.) (1997), *Derecho Indígena*, México, INI.
- HERNÁNDEZ, Aída (2001), "Entre el esencialismo étnico y la descalificación total: la política de identidades en México y las perspectivas de las mujeres", rev. *Memoria*, núm. 147, CEMOS, México.
- _____ y Ana María Garza (1995), "Problemas de antropología legal y de género en los Altos de Chiapas", en Rosa Isabel Estrada y Gisela González (coords.) *Tradiciones y costumbres jurídicas en comunidades indígenas de México*, CNDH, México.
- KUPER, Adam (2002), "The return of the Native", en *Inaugural Address*, Max Planck Institute for Social Anthropology, Halle (Saale), Conference, 11 de junio de 2002.
- MEJÍA, Susana (2000), "Mujeres indígenas y su derecho al desarrollo sustentable, desde una perspectiva de género: El caso de la organización Maseualsiuamej Mosenyolchicauanij", en Milka Castro (coord.), *Memorias del XII Congreso Internacional de Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal*, Arica, Chile.
- MIR-HOSSEINI, Ziba (1999), *Islam and Gender: The Religious Debate in Contemporary Iran*, Princeton University Press, Princeton.
- MALDONADO, Korinta (2002), *En búsqueda del paraíso perdido del Totonacapan: imaginarios geográficos totonacas*, tesis de maestría en desarrollo rural, UAM-X.
- MOHANTY, Chandra (1991), "Under Western Eyes: Feminist Scholarship and Colonial Discourses", en Mohanty Chandra, Ann Russo y

- Lourdes Torres (eds.), *Third World Women and the Politics of Feminism*, Indiana University Press, Bloomington.
- MOLLER OKIN, Susan (1999), *Is Multiculturalism bad for Women*, Princeton University Press, Princeton.
- OJARASCA (1994), "El grito de la luna", rev. *Ojarasca*, núm. 35-36.
- OLIVÉ, León (1993), *Ética y diversidad cultural*, UNAM-FCE.
- ORTIZ, Héctor (2000), *La diferencia cultural en el ámbito legal. El dictamen pericial antropológico*, tesis de licenciatura en etnología, ENAH.
- PAREKH, Bhikhu (2000), *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, MacMillan, Londres.
- PAZ, Sarela (2002), *La invención de lo indígena en el discurso autonómico*, tesis de maestría en antropología social, CIESAS.
- PROPUESTAS DE LAS MUJERES INDÍGENAS AL CONGRESO NACIONAL INDÍGENA, octubre 8-12, 1996, México, D.F., ms.
- ROJAS, Rosas, *¿Chiapas: y las mujeres qué?*, México, Ediciones La Correa Feminista.
- RECONDO, David (2001), "Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca", en Lourdes de León (coord.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, México.
- SAID, Edward (1979), *Orientalism*, Nueva York, Vintage Books.
- SANTOS DE SOUZA, Boaventura (1996), "Towards a multicultural conception of Human Rights", *Working Papers Series on Political Economy of Legal Change*, núm. 2, University of Wisconsin-Madison.
- SCOTT, Joan (1986), "Gender: a useful of historical analysis", *American Historical Rev.*, 91.
- SIEDER, Rachel (ed.) (2002), *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Right, Diversity and Democracy*, Palgrave-MacMillan, Londres.
- SPEED, Shannon y Jane Collier (2000), "Autonomía indígena. El discurso de los derechos humanos y el Estado: dos casos en Chiapas", rev. *Memoria*, 139, México.
- SIERRA, María Teresa (1992), *Discurso, cultura y poder*, CIESAS Gobierno del Estado de Hidalgo, México.
- (1997), "Esencialismo y autonomía: paradojas de las reivindicaciones indígenas", rev. *Alteridades*, año 7, núm. 14, UAM-Izt, México.
- (2001), "Conflicto cultural y derechos humanos: en torno al reconocimiento de los sistemas normativos indígenas", rev. *Memoria*, 147.
- (ed.) (2003), *Interlegalidad, derecho y género. La justicia en regiones indígenas*, libro en preparación.

- STARR, June y Jane Collier (eds.) (1989), *History and Power in the Study of Law. New Directions in Legal Anthropology*, Cornell University Press, Ithaca y Londres.
- STAVENHAGEN, Rodolfo (1992), "Los derechos de los indígenas: algunos problemas conceptuales", *Nueva Antropología*, 43.
- (coord.) (2002), "Indigenous Peoples and the State in Latin America", en Sieder, Rachel. (ed). *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Right Diversity and Democracy*, Palgrave-MacMillan, Londres.
- y Diego Iturralde (eds.) (1989), *Entre la ley y la costumbre: el derecho consuetudinario indígena en América Latina*, IIDH-III.
- VALLEJO, Ivette (2000), *Mujeres Masehualmej y usos de la legalidad: conflictos genéricos en la sierra norte de Puebla, M.A.*, tesis en antropología social, CIESAS, México.
- VELÁZQUEZ, Cristina (2000), *El nombramiento: elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, IEE, Oaxaca.
- VILLORO, Luis (1993), "Aproximaciones a una ética de la cultura", en León Olivé (comp.), *Ética y diversidad cultural*, UNAM-FCE.
- VIQUEIRA, Juan Pedro (2001), "Los usos y costumbres en contra de la autonomía", *Letras libres*, núm. 27, marzo.
- WARREN, Kay (1998), *Indigenous Movements and their critics. Pan-Maya activism in Guatemala*, Princeton University Press, Nueva Jersey.
- YOUNG, Iris Marion (2001), "Thoughts on Multicultural Dialog", *Ethnicities*, vol.1, núm. 1, Sage Publications: 116-1210.

Héctor Díaz-Polanco*

Reconocimiento y redistribución

DESALIENTO e irritación quizá son los términos que mejor caracterizan el ánimo general del país, conforme avanza el periodo de gobierno de Vicente Fox. Por lo que hace a la asignatura pendiente del reconocimiento de los derechos de los pueblos indios, el balance no puede ser más deplorable. La imagen de un equipo de gobierno apocado, incompetente y sin visión, se amplifica por el hecho de que, a pocos meses de iniciada la nueva administración, ésta tuvo en sus manos, y la desperdició, la oportunidad de oro de promover el primer gran paso hacia la reforma pluralista del Estado. La reforma constitucional para el reconocimiento de los derechos de los indígenas, en cambio, resultó el primer gran fracaso para el gobierno de Fox, si medimos el hecho por sus implicaciones y costos políticos. Puede decirse, incluso, que este tropiezo marcó el curso futuro del gobierno foxista. Fue el principio del fin de una breve luna de miel establecida entre el entonces candidato Fox y amplios sectores de la sociedad que, sin ser panistas, pero con ganas de creer en los ofrecimientos de campaña, le dieron el triunfo en las urnas.

EL FESTÍN DE LAS PROMESAS

Durante la campaña para las elecciones nacionales del 2 de julio de 2000, Fox prometió enviar al congreso la propuesta de la Cocopa como una iniciativa presidencial, en caso de resultar el triunfador. Más aún, sorprendentemente, manifestó que estaba de acuerdo con lo pactado en San Andrés y con los derechos contenidos en la formulación de la Cocopa. Incluso, con su peculiar estilo, el candidato aseguró que, una vez

* Profesor-investigador del CIESAS. Obras recientes: *La rebelión zapatista y la autonomía*, Siglo XXI Editores, México, 1997; y *México diverso*, Siglo XXI Editores, México, 2002 (en coautoría con Consuelo Sánchez).

en la Presidencia, resolvería el problema de Chiapas “en 15 minutos”. Estos ofrecimientos, enmarcados en la frenética carrera de ofertas seductoras que emprendió dicho candidato sobre casi cualquier tema de interés público, fueron uno de los ganchos usados por los estrategas electorales foxistas para montar la campaña del llamado “voto útil”, con la que convocaron a sectores de diversas tendencias políticas a votar por el aspirante conservador. Al igual que otros sectores del espectro electoral, una franja del movimiento indígena e incluso de la izquierda, sucumbió a esta tentación.¹

Con tantas promesas no es de extrañar que existiese en el país cierta expectativa. El propio EZLN le dio al flamante mandatario el beneficio de la duda: si éste cumplía con su promesa de hacer lo necesario para reconocer los derechos de los pueblos indios (junto al repliegue militar y la puesta en libertad de los presos zapatistas), el primero restablecería el contacto con el gobierno para reiniciar el diálogo y la negociación cuanto antes. Tocante al asunto, sin embargo, en los meses siguientes el nuevo grupo en el poder torcería dramáticamente el camino.

Durante los dos primeros años de la administración foxista no se ha impulsado política de Estado alguna que produzca cambios apreciables para los pueblos indígenas. En perspectiva, tampoco se perfila siquiera algún nuevo enfoque sobre las relaciones de dichos pueblos con el gobierno y el resto de la sociedad. La administración de Fox se limitó al cambio formal en el organigrama indigenista (la creación de la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Presidencia de la República y la propuesta de retoques cosméticos al viejo INI). Hasta ahora, nada de ello se ha traducido en acciones concretas de alguna relevancia. Asimismo, el foxismo se aplicó a encandilar a cierta capa de la dirigencia indígena, a golpe de ofertas sobre los supuestos cambios que ésta podría emprender en el seno del gobierno. Todo el proyecto de cambio “desde adentro” se ciñó a la designación de algunos indígenas —otrotra críticos de la política indigenista del Estado— en puestos burocráticos, particularmente al frente de la dirección del INI y en cargos estatales del mismo instituto. Pero la promesa de que, desde estos puestos en el aparato, se impulsaría una nueva política hacia los pueblos indígenas quedó en palabras. El INI, ahora bajo la responsabilidad

¹Para un examen del llamado “voto útil” y del papel de la izquierda en dichos comicios, consúltese el dossier “Elecciones 2000: alternancia sin alternativa”, en la revista *Memoria*, núm. 138, CEMOS, México, agosto de 2000.



D.R. © Fernando Rosales, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Fototeca "Nacho López"

Las demandas zapatistas por el reconocimiento y la redistribución.

de figuras indígenas, ni cambió sus prácticas ni tampoco dispuso siquiera de recursos para impulsar acciones asistencialistas.² La estrategia foxista para el control del movimiento indígena desde el aparato indigenista y mediante la cooptación, sin embargo, mostró pronto síntomas de crisis con la destitución del director indígena colocado al inicio del gobierno al frente del INI y el posterior deslinde de sectores del movimiento que en principio habían confiado en sus promesas.

EL FRACASO DEL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS

Pero el mayor descalabro de la administración foxista, como se dijo, se registra por lo que hace a los prometidos cambios legislativos, acuerdos con los Acuerdos de San Andrés. El nuevo titular del Ejecuti-

²Por el contrario, el presupuesto del INI sufrió mermas considerables durante lo que va del gobierno foxista, como parte de una política que no otorga prioridad al desarrollo social. Cfr. Areli Sandoval Terán, "México. Las prioridades del gobierno de Vicente Fox", en *El impacto social de la globalización en el mundo*, Social Watch, Montevideo, 2002, pp. 138-139.

vo envió la propuesta de la Cocopa al Congreso de la Unión como una iniciativa presidencial de reformas y adiciones a la Constitución general, el 5 de diciembre de 2000. Muchos vieron el gesto como una señal prometedora. Pero lo que en realidad ocurrió fue un reacomodo de las fuerzas en torno a las diversas iniciativas que ya estaban sobre el tapete legislativo. El Presidente siguió manifestando su adhesión a la propuesta de la Cocopa. Pero los legisladores del ahora partido oficial (el PAN), se mantuvieron fieles a la iniciativa que esta organización había presentado dos años atrás y que claramente se apartaba del espíritu de San Andrés y de la propuesta de la Cocopa. El nuevo grupo en el poder, por decirlo así, se desdobló: el Presidente enviaba el mensaje de que favorecía los acuerdos pactados con el EZLN, mientras los legisladores panistas sostenían de modo patente una posición prácticamente contraria.

En el ínterin, la Caravana de la Dignidad Indígena recorrió buena parte de los estados del sur y el centro del país. El propósito central de la misma fue explicar a la nación el sentido de las demandas indígenas y promover ante el Congreso la aprobación de los Acuerdos de San Andrés en su versión Cocopa.³ La caravana tuvo tres momentos cumbres: el encuentro indígena en la comunidad de Nurío (Michoacán), la concentración en el zócalo de la ciudad de México y las intervenciones de voceros zapatistas en la tribuna de la Cámara de Diputados. La iniciativa del EZLN se vio coronada por el éxito en lo relativo a sensibilización de la opinión pública: durante la marcha, la problemática étnico-nacional ocupó el centro de la atención pública y se puso en evidencia el gran respaldo que la causa indígena había despertado en amplios segmentos de la sociedad. Pero como lo mostraron los hechos posteriores, se necesitaba más que la euforia zapatista para conseguir que el Poder Legislativo respetara los acuerdos. En medio de la embriaguez autonomista se avivaron expectativas sobre un desenlace venturoso que no estuvieron suficientemente apoyadas en la continua presión del movimiento indígena. El contingente zapatista de la Caravana regresó a Chiapas y las organizaciones indígenas continuaron reclamando que los pueblos fueran consultados. Despejado el ambiente, las fuerzas mayoritarias del Congreso se dispusieron a construir su propio acuerdo sin sobresaltos.

³Para una selección de los principales discursos de los zapatistas durante el recorrido de la Caravana de la Dignidad Indígena, véase "Voces zapatistas. Discursos de la Caravana", *Memoria*, núm. 146, CEMOS, México, abril de 2001, pp. 25-48.

El desenlace legislativo, en efecto, fue muy distinto de lo esperado. La subcomisión dictaminadora del Senado elaboró un documento totalmente apartado del espíritu de los Acuerdos de San Andrés y que despedazaba la propuesta de la Cocopa. El dictamen se fundó en una moción de la fracción senatorial del PRI, que contó con el apoyo entusiasta del PAN. De hecho, los panistas dejaron en manos de los priístas la elaboración del dictamen, una vez que éstos estuvieron dispuestos a incluir los candados que los primeros consideraban indispensables. De este modo quedaron garantizados los votos precisos para aprobar las reformas y adiciones al gusto de ambas fracciones parlamentarias. El dictamen fue aprobado los días 25 y 28 de abril de 2001 por el Senado y la Cámara de Diputados, respectivamente. La bancada del PRD, en minoría y medio aturrida, poco pudo hacer. Primero, los perredistas intentaron lograr un voto suspensivo ante el plenario, con el propósito loable de que el proyecto de reforma fuera consultado con los pueblos indígenas. Se trataba, alegaron, de un asunto de enorme importancia que no debía ser aprobado apresuradamente y sin consulta con los primeros interesados. La moción fue rechazada por el PRI y el PAN. Éstos se sabían invencibles y, ciertamente, tenían prisa. Luego, la fracción senatorial perredista, calculando equivocadamente que podía entrar a un debate crítico en lo particular, votó a favor en lo general. Esto causó desconcierto y, además, resultó inoperante, pues el debate particular –bloqueado por la mayoría– no dio ningún fruto significativo: todas las propuestas del PRD de cambios a puntos cruciales de la reforma fueron rechazadas.⁴ En cambio, la imagen de que los perredistas habían “aprobado”, sin más, las reformas en el Senado, empañó el semblante público de éstos, al tiempo que favoreció al adversario.⁵

Cuando se hizo la discusión de las reformas en los congresos estatales, como lo impone la Constitución federal, se vio enseguida

⁴Después de este resbalón, y entendiendo que la maquinaria indigenista iba por todo, el PRD votó radicalmente en contra en la Cámara de Diputados; pero, dada su posición minoritaria, tal rectificación sólo podía tener el consabido efecto simbólico o testimonial.

⁵En todo caso, para una evaluación bien ponderada del desempeño del PRD durante este proceso legislativo, deben tomarse en cuenta varios elementos: Que esa fracción hizo esfuerzos por modificar el dictamen PRI-PAN e incorporar los principios básicos de los Acuerdos de San Andrés; que presentó una moción suspensiva para aplazar la votación, con el propósito de que se abriera una consulta a los indígenas y se incorporasen las opiniones de éstos, y, por último, que propuso en el plenario modificaciones claves al esquema de reforma. Puesto que eran minoría, todos estos intentos fueron frustrados por la alianza PRI-PAN (por cierto, con el apoyo del PVEM); pero consta que se hicieron. Enjuiciar el error de la “aprobación en lo general” dejando de lado estos empeños, puede inflar la falla perredista, mientras se minimiza la enorme responsabilidad de priístas y panistas.

que aquéllas no contaban con la suficiente aceptación y legitimidad que exige un cambio de esta trascendencia. Aunque se logró la votación favorable del número de congresos estatales que requiere la carta magna para que las reformas fueran aprobadas, el hecho de que una buena parte votara en contra y, sobre todo, que lo hicieran los congresos de los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero –precisamente las entidades que concentran la mayoría de la población indígena del país– evidenció el precario apoyo que alcanzó el dictamen sancionado por el Congreso de la Unión. Expresión de esta inconformidad fueron también las más de 300 controversias elevadas ante la Suprema Corte del país por autoridades municipales, así como las quejas y reclamaciones contra el Estado mexicano, por violaciones del Convenio 169, presentadas ante la OIT.

Salta a la vista que las principales mudanzas que desfiguraron el consenso de la Cocopa, se inspiraron en la iniciativa presentada por el gobierno priísta en 1998, con algunas adiciones de clara factura panista.⁶ Pero hay que decir que, en varios aspectos centrales, la reforma aprobada se coloca incluso más atrás del proyecto original del entonces presidente Zedillo. La nueva amalgama PRI-PAN resultó veneno puro para las aspiraciones pluralistas.

Compendiando, la “autonomía” aprobada reduce ésta al ámbito comunal y, además, niega a las comunidades el carácter de entidades de derecho público; remite a las constituciones y leyes locales el “reconocimiento” de los pueblos y comunidades indígenas, así como la facultad de establecer “las características” de libre determinación y autonomía, lo que contradice el principio general del artículo 2o sobre la composición pluricultural de la nación, anula la relevancia nacional de los derechos y somete su observación a los avatares políticos de las entidades federativas, entre otros problemas; restringe la aplicación de los sistemas normativos internos y las “prácticas jurídicas” de los pueblos, que pasan a ser “costumbres”; elimina el acceso *colectivo* al uso y disfrute de los recursos naturales en los territorios, al tiempo que pone nuevas trabas y apuntala las reformas en materia agraria impuestas en 1992 por el go-

⁶Cabe recordar que al momento de elaborar su dictamen, aparte del texto de la Cocopa, el Congreso había recibido ya tres iniciativas: la del PAN, la del presidente Zedillo (entretanto asumida por la banda del PRI) y la del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), presentadas los días 12, 15 y 24 de marzo de 1998, respectivamente. A última hora, el PVEM retiró la suya. Para un examen comparativo de esas iniciativas, Véase H. Díaz-Polanco, “La autonomía indígena y la reforma constitucional en México”, en *Observatorio social en América Latina*, año II, núm. 4, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), Buenos Aires, junio de 2001, pp. 15-22.

bierno priísta, las cuales han rechazado desde entonces los campesinos e indígenas; suprime la “participación ciudadana” en los municipios, al tiempo que deja fuera todo el sustento (establecido originalmente por la Cocopa en el artículo 115) para el ejercicio de la libre determinación en “cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía” los pueblos; consecuentemente, desaparece la facultad de las comunidades, y de los municipios que “reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena”, para “asociarse libremente” y ejercer así algunos derechos en niveles supracomunales que favorezcan su gradual *recomposición* como pueblos. El espíritu priísta reaparece en el apartado B del artículo 2o. reformado, pues se vuelve al esquema asistencialista, a la vieja usanza del indigenismo. Esto es, además, completamente extraño a las reglas o técnicas constitucionales y, sobre todo, a cualquier principio autonomista.

Conviene destacar la amputación hecha por priístas y panistas de los ordenamientos incluidos por la Cocopa como adiciones a los artículos 53 y 116, que favorecían, respectivamente, la representación de los indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales. En las reformas de 2001, lo relativo al primer artículo se rebaja a “cuando sea factible” y se incluye en un “transitorio” de incierta aplicación. Respecto a la garantía para que los pueblos alcanzaran representación “en las legislaturas de los estados por el principio de mayoría relativa”, la mayoría parlamentaria simplemente decidió suprimir este derecho. Así las cosas, en la práctica y en la norma los pueblos continuarán relegados de estos poderes de decisión. Uno de los elementos clave de la autonomía quedó así suprimido de un plumazo.

Todo ello constituye un rechazo brutal de las demandas mínimas de los pueblos, las que habían levantado una adhesión tan entusiasta en amplios sectores de la sociedad no indígena durante la “Caravana de la Dignidad”. No es sorprendente, entonces, que las organizaciones indias del país y el propio EZLN rechazaran tajantemente la reforma de marras, calificándola de burla y traición. La comandancia zapatista rompió inmediatamente todo contacto con el gobierno federal y con ello se cerró el camino andado en los meses precedentes para restablecer el diálogo. Las expectativas de paz recibieron un duro golpe.

En un sector de la sociedad prevaleció la sensación de que las fracciones mayoritarias del Congreso no estuvieron a la altura de su responsabilidad política y desperdiciaron una espléndida ocasión para abrir las puertas de la pluralidad. Por supuesto, desde el punto de vista

de los que consideraron inconveniente la incorporación jurídica de la autonomía, la evaluación es diferente. En todo caso, lo que resulta indudable es que el desenlace de abril dejó insatisfechos a los pueblos indígenas y difícilmente podrá ser la base de un Estado multicultural y pluriétnico. Y para un país como México esto es lo relevante. Es claro también que subsiste el arduo reto de reabrir cauces que conduzcan a las negociaciones políticas y, finalmente, a los acuerdos constructivos.

LA RESPONSABILIDAD DE LOS PODERES

¿Cuál fue el desempeño del gobierno de Fox? Nadie podía ignorar que el tema de los derechos indígenas era seguramente uno de los asuntos cruciales a ventilar durante dicha administración. Sin embargo, la impresión es que el equipo de gobierno o no aquilató la importancia de la cuestión o no supo defender —respetando la separación de poderes— la iniciativa que había salido del despacho presidencial. Puede considerarse una hipótesis quizá más plausible: nunca fue realmente un proyecto del nuevo gobierno que lo sustancial de los Acuerdos de San Andrés se convirtiese en marco legal del país. La actuación del Presidente estuvo marcada por el doble discurso y por la ambivalencia, mudando sus juicios según las circunstancias; y el desempeño de los demás miembros injeridos del gabinete no fue distinto. Inmediatamente después de conocerse las reformas que la dupla PRI-PAN habían aprobado en el Congreso, y que hacían añicos su propia iniciativa, Fox no sólo no se quejó siquiera de tal resultado, sino que consideró que con lo reformado se “dignificaba” a los pueblos indígenas. En el mes de octubre de 2001, después de ser increpado en Europa por simpatizantes zapatistas, el mandatario declaró que su gobierno favorecía la revisión o “reforma de la reforma”. Pero unos días después descartó cualquier rectificación, pues aseguró que la reforma en cuestión colocaba a México entre los países más avanzados del mundo (“a la vanguardia”, como le gusta decir).⁷

Este comportamiento dejó en claro que el presidente Fox jamás tuvo la menor identificación con la propuesta elaborada a partir de los acuerdos con los zapatistas, como lo dio a entender durante la campaña electoral y aún después. Quedaban atrás las palabras pronunciadas por Fox el 1o. de diciembre de 2000, en su mensaje de toma de posesión. El com-

⁷La misma aseveración, por cierto, que hizo más de dos años atrás el último coordinador priísta para el diálogo con el EZLN, al referirse a la propuesta de Zedillo.

promiso de crear condiciones que hicieran posible la autonomía, así como el anuncio de un “nuevo amanecer” para los indígenas y el país, se disolvieron en el aire en abril de 2001.⁸

En suma, los acuerdos pactados en San Andrés fueron víctima de una doble voluntad que, como fuerza extraña, se sobrepuso a todo lo convenido. En primer término, los acuerdos fueron avasallados por las interpretaciones unilaterales del gobierno federal, particularmente durante el gobierno priísta de Ernesto Zedillo.⁹ Aunque éste fue un directo involucrado, como *una de las partes* en el proceso de negociación, luego se comportó como una voluntad superior que no se sentía realmente comprometida con lo acordado. Aceptó participar en la negociación, pero colocándose por encima de ella. El gobierno se desdobló en dos sujetos diferentes: uno era el que dialogaba y acordaba en la mesa de negociación, y otro el que —ahora en su papel de autoridad— definía el verdadero sentido y alcance de lo pactado. Dicho de otro modo, la parte indígena no fue considerada nunca por el gobierno como un igual. La autoridad gubernamental se arrogaba una facultad preeminente a la hora de dilucidar y concretar los términos de los acuerdos. El gobierno priísta fue negociador y, en última instancia, juez de lo negociado.

A partir del gobierno foxista, el pacto de San Andrés choca con una segunda trinchera de contención: el Poder Legislativo. En la mesa de diálogo de 1995-1996, los indígenas buscaron negociar nuevas relaciones con el Estado mexicano que modificaran la posición de aquéllos en la sociedad nacional. Incluso en los propios Acuerdos de San Andrés se hacen continuas alusiones a este plano de avenencia. Pero en la práctica, negociaron con uno de los poderes del Estado, el Ejecutivo, representado por el gobierno federal (firmante de los pronunciamientos y las

⁸En dicho discurso, dirigiéndose a los indígenas, el mandatario proclamó: “Como presidente de México, asumo responsablemente el compromiso de crear condiciones que hagan posible la participación permanente de todos y cada uno de ustedes, de sus comunidades y sus pueblos, en la construcción de los marcos legales que garanticen dentro del Estado nacional el ejercicio pleno de su autonomía y su libre determinación en la unidad nacional, para que sea el mañana el que florezca. ¡Nunca más un México sin ustedes! ¡En México y en Chiapas habrá un nuevo amanecer!” Cfr. Vicente Fox, “Todos somos responsables del destino de la nación”, *Perfil de La Jornada*, México, 2 de diciembre de 2000, p. III.

⁹Prácticamente desde la firma de los acuerdos en febrero de 1996, hasta la conclusión del mandato priísta, el gobierno de Zedillo desconoció lo pactado mediante interpretaciones sesgadas y unilaterales que no sólo impidieron concretar los derechos indígenas sino que terminaron por suspender el diálogo y obstruir la negociación entre las partes. El gobierno culminó ese proceso con la presentación de una iniciativa de reformas constitucionales el 15 de marzo de 1998, rechazada por el movimiento indígena y el EZLN, que de hecho fue considerada por el Congreso de la Unión en 2001 para elaborar su dictamen malhadado. Para más detalles, cfr. H. Díaz-Polanco y Consuelo Sánchez, *México diverso. El debate por la autonomía*, Siglo XXI Editores, México, 2002, pp. 135 y ss.

propuestas). Las implicaciones de tal ambigüedad gravitaron sobre el cumplimiento de lo pactado. La idea de que los acuerdos comprometían *políticamente* al conjunto del Estado quedó opacada por el principio de que lo convenido no obligaba *legalmente* a los demás poderes, salvedad hecha de algún vago deber moral. En particular, las facultades constituyente y determinante de la ley del Poder Legislativo quedaban a salvo respecto a cualquier obligación adquirida por el Ejecutivo. En otras palabras, de acuerdo con este esquema de disyunción entre lo político y lo legal, el Congreso podía hacer caso omiso de los pactos políticos. Y fue esto precisamente lo que hizo el Poder Legislativo en abril de 2001, mientras el gobierno federal aceptaba “resignadamente” el desenlace.

En este caso, la mayoría legislativa no se tomó el trabajo de escuchar la voz de los pueblos indígenas, sintetizada en los acuerdos mínimos alcanzados con el gobierno. Las mayorías de las respectivas cámaras se escucharon a sí mismas, y luego decidieron. Y es sintomático que, cuando lo hicieron, los cartabones de su dictamen fueron las interpretaciones de los acuerdos prevalecientes en el gobierno priísta de Zedillo y en el ahora partido oficial. El Ejecutivo foxista no tuvo necesidad de hacer explícita su interpretación de los acuerdos; le bastó con mostrarse “neutral”. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, el 6 de septiembre de 2002, declarar improcedente las controversias constitucionales que habían presentado diversos municipios en contra del procedimiento de reforma constitucional, alegando que la primera fracción del artículo 105 constitucional no la faculta para revisar tal procedimiento (el cual “no es susceptible de ningún tipo de control judicial” y, por tanto, “no procede la revisión” de los actos del Legislativo en tanto órgano reformador), dejó sin defensa a los pueblos y cerró el círculo de hierro del poder.¹⁰

Los indígenas fueron víctimas, en fin, de la lógica del mismo poder que querían cambiar. Quedaron atrapados en un círculo vicioso: reclamaron ser parte de una nación renovada, pero la resolución legal sobre ese ingreso la tomaron unos poderes (el Congreso de la Unión, los congresos locales, el Poder Judicial de la Federación) de los que precisamente *no son parte* los pueblos indígenas, lo que, a su vez, en buena medida explica el porqué fueron rechazados. El gobierno de la República –el priísta, al igual que el actual foxista– fue parte clave de este juego.

¹⁰ Poder Judicial de la Federación, *Comunicado de prensa*, núm. 2002/066, México, 6 de septiembre de 2002.

LA ESTRATEGIA FOXISTA: DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

Lo dicho hasta aquí queda reforzado por el hecho de que, desde antes de tomar las riendas del gobierno, el grupo foxista había abrazado una doctrina que especula con la posibilidad de remontar el contencioso indígena sin el reconocimiento de la autonomía. En efecto, un rasgo parece caracterizar la ruta foxista en torno a la problemática étnica: la esperanza de resolver o disolver los conflictos con los pueblos, especialmente el que se expresa en Chiapas, mediante programas de “desarrollo social”, obviando la solución del asunto de fondo que tiene que ver con el reconocimiento de derechos. Este enfoque “desarrollista”, que ha sido expresado en forma reiterada por el comisionado para la Paz en Chiapas, Luis H. Álvarez, está orientando la estrategia oficial. En síntesis, se dice que el gobierno ofrece reiniciar de inmediato el diálogo con los zapatistas, naturalmente en los términos de aquél; pero se advierte que si los rebeldes no aceptan sentarse a la mesa, entonces eso no detendrá a las autoridades para impulsar los apoyos y los proyectos de desarrollo en las comunidades.

En una reunión de académicos realizada a finales de 2000, en la que estuvo presente el que sería comisionado para la Paz y su equipo, me percaté de la marcada tendencia de éstos a poner machaconamente el énfasis en las medidas socioeconómicas, en un marco en el que desaparecían o apenas figuraban los pasos y esfuerzos necesarios para concluir el acuerdo político con los pueblos indígenas.¹¹ Llamé entonces la atención sobre lo que, a mi manera de ver, era un enfoque parcial. Opiné que debía mantenerse, incluso en el primer plano de prioridad, la meta de arribar a un pacto nacional de reconocimiento de los derechos mínimos de los pueblos indígenas, pues este contrato era una condición de todo lo demás. No pueden aplicarse programas de desarrollo que sean exitosos sin arreglo político. El virtual comisionado pareció estar de acuerdo con este razonamiento. Después de aquel fugaz intercambio, no hemos cruzado palabra. Pero tanto la actuación como las declaraciones del funcionario en los dos últimos años revelan que el enfoque referido no sólo no fue abandonado, sino que se ha reforzado cada vez más en el seno del gobierno.

¹¹La sesión, realizada en la sede D.F. del CIESAS, reunió a estudiosos de Chiapas, a especialistas en la problemática étnica y a futuros funcionarios indigenistas de la administración en puerta.

El comisionado, en efecto, ha reiterado recientemente esta visión. Después de reunirse con los miembros de la Cocopa, en uno de los esfuerzos cada vez más lánguidos de ésta para promover un acercamiento entre las partes, el funcionario declaró que no sólo el diálogo con los rebeldes permitirá solucionar la problemática de la entidad chiapaneca; y agregó que el gobierno está “instrumentando acciones que tienen que ver con las demandas originarias del EZLN”, tales como educación y salud. Aunque el gobierno esperara a que los zapatistas regresen a la negociación, advirtió que esto “no implica el abandono de las acciones que en lo social se están instrumentando”.¹²

Es claro que no puede esperarse razonablemente que un gobierno renuncie a emprender acciones sociales. Pero lo que sí puede requerirse es que procure que éstas sean realmente efectivas. No lo serán en las actuales circunstancias. ¿Qué deberíamos esperar del comisionado? Que estuviera insistiendo en la necesidad de crear condiciones para avanzar hacia el acuerdo político. Por ejemplo, instando al Congreso, a nombre del Ejecutivo federal, a emprender la “reforma de la reforma”. Un enfoque de este tipo daría credibilidad a los llamados del gobierno al diálogo. Pero, ¿qué confianza puede suscitar un discurso que plantea el diálogo, sin que se den paso medulares para construir sus condiciones, mientras se ponen en práctica acciones para sortear el acuerdo y, de paso, debilitar a la parte contraria? Lo dicho: persiste la idea de que una solución política, satisfactoria para ambas partes, no es un requisito para llegar a buen puerto. El mensaje parece ser: Si los zapatistas aceptan negociar en nuestros términos, serán bienvenidos; si no, peor para ellos. Después de las frustradas reformas, por tanto, se ha vuelto al punto de partida: nada que implique cambios sustanciales.

Todo indica que no se trata de una visión particular del comisionado, sino que es parte de un plan minuciosamente concebido, cuyos propósitos no tienen en verdad la meta de promover el desarrollo de los pueblos indios, sino ahorrarse los cambios. Inclina a pensarlo el hecho de que se trata de un programa enfocado al estado de Chiapas y, en particular, a las zonas de influencia zapatista, sin que vaya acompañado de un proyecto nacional para el desarrollo social de las regiones indígenas del país. ¿Si la penosa situación socioeconómica de las comunidades chiapanecas es prácticamente la misma que sufren los indígenas en otras partes (Oaxaca, Guerrero, Puebla, etcétera), por qué entonces el

¹²Cfr. *La Jornada*, 29 de enero de 2003, p. 16.

gobierno no muestra la misma obsesión por el “desarrollo social” en éstas que en aquéllas? La información disponible indica que en Chiapas el gobierno está dispuesto incluso a usar todo su poder para lograr la aceptación de sus ofrecimientos entre los indígenas descontentos. En cambio, en regiones donde los pueblos reclaman atención gubernamental desde hace décadas, la actitud de las autoridades federales es de indiferencia, cuando no de desprecio. De hecho, como se ha visto, el gobierno carece de plan global alguno en relación con los pueblos indígenas de México (y si existe, se ha mantenido en secreto), que no sea la desganaada continuidad de la vieja política indigenista.

Así las cosas, cabe presumir que las “acciones sociales” destinadas a los indígenas de Chiapas tienen mucha miga impresentable. Las medidas que a toda costa quiere poner en práctica la actual administración en Chiapas, en medio de la dejadez que muestra para el resto de las regiones, hacen pensar que su objeto no es promover el desarrollo, sino debilitar al EZLN y sus bases de apoyo. Una vieja idea parece precederla: que desarticulando el principal núcleo de resistencia india, en breve también se podrá quebrar políticamente al movimiento indígena en su conjunto. En tal evento, ya no será necesario siquiera hablar de reconocimiento de los derechos autonómicos de los pueblos. En este esquema es difícil ocultar el bulto contrainsurgente. Así que después de todo el gobierno sí parece tener un proyecto, al menos para los indígenas chiapanecos; pero no puede ser nombrado con el término de *desarrollo*, sino de *contrainsurgencia*.

Tal enfoque quizá ha sido el mayor obstáculo para la búsqueda de una solución al conflicto. La experiencia indica que en estos casos debe procurarse, ante todo, una solución *política*; y que en este marco deben diseñarse los programas para solventar los múltiples rezagos en materia socioeconómica. Tales programas deben ser convenidos con los pueblos, si se desea que tengan éxito; lo que presupone entonces el acuerdo político en torno a los derechos de esos pueblos (núcleo del reconocimiento). Sin los cambios que trae consigo el pacto autonómico, las medidas de gobierno continúan en su tradicional tesitura asistencialista; no es casual que en el lenguaje de los funcionarios y dependencias que actúan en Chiapas las palabras más usadas para referirse a sus propias acciones sean “apoyo” y “ayuda”. En suma, se debe *transitar en el sentido inverso de la génesis del conflicto*: éste se ha gestado básicamente desde la desigualdad socioeconómica y ha cristalizado en demandas sociopolíticas; para remontar la situación, se debe avanzar desde el acuerdo político

para posibilitar las medidas socioeconómicas consecuentes. Pero esto implicaría una voluntad renovadora que, paradójicamente, parece estar ausente en el ánimo de los actuales gobernantes “del cambio”.

El tiempo dirá si es posible irse por la tangente: procurar el “desarrollo social” de las comunidades, según el peculiar punto de vista gubernamental, sin una solución política de conjunto y soslayando el reconocimiento real de los derechos de los pueblos. Por lo pronto, después de más de dos años, no se advierten frutos alentadores.

IGUALDAD *VERSUS* RECONOCIMIENTO

Lo que está en juego es una vieja cuestión: la supuesta disyuntiva entre redistribución (que promueve la igualdad) y reconocimiento (que reivindica la diferencia). En la actual coyuntura, el Ejecutivo federal se presenta como un “partidario” de supuestas medidas redistributivas (envueltas en el “desarrollo social”), mientras se desentiende del reconocimiento de derechos (y en esto cuenta con el respaldo de los demás poderes). Al margen de que, como se ha visto, las “acciones” del gobierno foxista no son en verdad redistributivas en sentido autonómico, la perspectiva que queremos defender aquí es que aquella disyuntiva es falsa. No necesitamos escoger. El punto es, y siempre ha sido, cómo lograr reconocimiento e impulsar la igualdad *simultáneamente*, como partes del mismo proceso.

Una breve digresión teórica puede aclararnos el asunto. Las identidades que el régimen de autonomía busca sustentar y valorar son múltiples: los grupos identitarios combinan y jerarquizan diversas pertenencias. Las identidades no son estáticas, entre otras razones porque no son ajenas a determinados contextos; por lo tanto, son tan dinámicas como la trama social en la que cobran vida y significado.¹³ Esta perspectiva de las identidades múltiples y cambiantes es uno de los cuadros básicos en el que la autonomía debe concebirse. Cualquier política fundada en las identidades como si fuesen esencias o entes aislados resulta inadecuada. La visión esencialista es inconveniente porque, por un lado, promueve el aislamiento, la intolerancia y resulta contraria el pluralismo; pero, por otro, *porque hace caso omiso del contexto y, por consiguiente, ignora los cimientos socioeconómicos y el régimen de dominación política*

¹³Eric Hobsbawm, “La izquierda y la política de la identidad”, *New Left Review*, enero, Ediciones Akal, Madrid, 2000, pp. 116-118.

que son los nervios articuladores de las desigualdades nacionales, étnicas o de género. De ahí que alimente la ilusión de que es posible encontrar soluciones al margen de cambios (redistributivos) de las estructuras socioeconómicas, así como sin transformaciones de las prácticas políticas y culturales enraizadas en estas estructuras.

De lo que resulta que desvincular la vertiente socioeconómica de una “política de la identidad” es tan incorrecto como dejar de lado el reconocimiento. La autonomía es una política de la identidad que busca articular los cambios estructurales para perseguir la igualdad y la justicia, con los cambios socioculturales para establecer el reconocimiento de las diferencias y desterrar las relaciones que minoran e irrespetan a los grupos identitarios. Durante una larga etapa, la izquierda privilegió la redistribución, esto es, la lucha por la igualdad social y contra la explotación, prescindiendo más o menos radicalmente del reconocimiento de las identidades.¹⁴ Últimamente, movimientos muy diversos dan exclusividad (o casi) a la lucha contra la dominación cultural y a la reivindicación de las diferencias fundadas en la nacionalidad, la etnicidad, el género y la sexualidad. Su fuerza y extensión es una novedad. Lo peculiar de esta corriente en ascenso es que regularmente acepta sin reservas ni crítica la política de reconocimiento en boga. Me refiero al reconocimiento que se funda en los cartabones del etnicismo esencialista o del multiculturalismo liberal, para los que el problema de la discriminación y la exclusión desplaza el problema de la explotación y la desigualdad socioeconómica o lo coloca en un plano muy secundario. Ambos caminos son equivocados. Trascenderlos requiere una crítica tanto de las formulaciones que favorecen sólo la redistribución como de las que se limitan al reconocimiento, al menos como se han planteado hasta ahora.

Hace varios lustros, insistimos en la necesidad de considerar simultáneamente dos géneros de transformaciones: a) las dirigidas a las relaciones socioeconómicas, y b) las que debían enfocarse a la dimensión sociocultural, ya que sólo las primeras no bastaban para construir sistemas democráticos y pluralistas. Y subrayaba que suprimir las desigualdades socioculturales no implicaba eliminar la diferencia. Construir lo que entonces llamé “democracia nacional” (pues implicaba “el replanteo del conjunto de la nación en tanto comunidad humana”) su-

¹⁴También ocurre actualmente que se hermanen ciertas ideologías de izquierda con doctrinas liberales en una posición común de rechazo al reconocimiento o a lo que llaman “política de identidad”. Más detalles en H. Díaz-Polanco, “La izquierda hoy: desafíos y perspectivas”, *Memoria*, núm. 166, CEMOS, México, diciembre de 2002, p. 8.

ponía que las dos dimensiones señaladas eran parte el mismo proyecto.¹⁵ En fecha reciente, y utilizando la actual terminología, N. Fraser ha planteado la cuestión en sus justos términos: “En lugar simplemente de adoptar o rechazar de modo incondicional la totalidad de la política de la identidad, deberíamos enfrentarnos a una nueva tarea intelectual y práctica: la de desarrollar una teoría crítica del reconocimiento, que identifique y propugne únicamente aquellas versiones de la política cultural de la diferencia que puedan combinarse de manera coherente con una política social de la igualdad”.

El proyecto (político y analítico) de Fraser explícitamente da por sentado que “la justicia hoy en día precisa de dos dimensiones: redistribución y reconocimiento”, y la tarea pendiente consiste en desentrañar su relación.

En parte –explica la autora– esto significa resolver la cuestión de cómo conceptualizar el reconocimiento cultural y la igualdad social de forma que éstas se conjuguen, en lugar de enfrentarse entre sí [...] También significa teorizar las formas en las que la desigualdad económica y la falta de respeto cultural se encuentran en estos momentos entrelazadas respaldándose mutuamente. Posteriormente, significa clarificar, además, los dilemas políticos que emergen cuando tratamos de luchar en contra de ambas injusticias simultáneamente.¹⁶

Un supuesto implícito en todo lo indicado es que una política autonomista no debe suponer que los pares: diferencia-reconocimiento, de una parte, e igualdad-redistribución, de la otra, sean necesariamente incompatibles. Son las respectivas formulaciones actualmente en pugna las que los convierten efectivamente en antitéticos, teórica y políticamente. La revisión crítica referida –de la que, por cierto, no partimos de cero– supone entender que igualdad y diferencia no sólo no son nociones contrapuestas sino que se refieren a dos metas estratégicas de la autonomía, que requieren una necesaria armonización en la teoría y la práctica. La diferencia no es un sinónimo de desigualdad ni la igualdad es un fin contrapuesto a la diversidad. La sociedad de las autonomías es aquella en que la igualdad y la diferencia van de la mano.¹⁷

¹⁵ H. Díaz-Polanco, *Etnia, nación y política*, Juan Pablos Editor, México, 1987, pp. 15-17.

¹⁶ N. Fraser, “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era «postsocialista»”, *New Left Review*, enero, Ediciones Akal, Madrid, 2000, p. 127.

¹⁷ Esto es justamente lo que significan las formulaciones de *igualdad en la diferencia* o *unidad en la diversidad*. Este elemental enfoque a menudo es difícil de entender para el pensamiento liberal. Por ejemplo,

Una de las debilidades de nuestro “multiculturalismo” radica en la oscilación arbitraria entre igualdad y reconocimiento. En coyunturas distintas se pone el énfasis en una u otra, sin que se alcance una integración óptima. En el pasado, lo frecuente fue abordar la llamada problemática étnica como si involucrara sólo a grupos socioeconómicos (campesinos, etcétera); en los últimos tiempos tiende a predominar la tendencia que reduce la cuestión a entidades “culturales” que no marcan serias demandas de redistribución. En cada caso, la pregunta que queda sin responder es: ¿qué redistribución implica el reconocimiento de la diversidad y, en su turno, qué política cultural de la diferencia es una condición o un prerrequisito para cualquier proyecto social que propugne por la igualdad?

La indefinición tiene un efecto deformante en las políticas públicas. Como hemos visto al examinar la política foxista, las acciones de “desarrollo social” –cualquier cosa que eso signifique en realidad–, por una parte, y el reconocimiento, por otra, se encuentran fuertemente enfrentados, como polos que se excluyen mutuamente.¹⁸ Pero la contradicción o la ambigüedad también pueden invadir a proyectos concebidos para construir una política de la identidad que sea favorable a los pueblos. La tensión entre reconocimiento y redistribución se advierte, por ejemplo, en los Acuerdos de San Andrés. Un aspecto ilustrativo de ello lo constituye el reconocimiento del derecho de los pueblos y comunidades al uso colectivo de los recursos naturales en sus territorios. Este es un tema pertinente aquí porque se trata de un derecho que precisamente articula el reconocimiento de los pueblos como entes autónomos (o “entidad de derecho público”, como se indica en los acuerdos) con la asignación de bienes a dichos pueblos para procurarles un piso de sustentabilidad. Esa asignación operaría como un mecanismo redistributivo que tendría como efecto promover la igualdad, en la medida en que beneficiaría a un sector actualmente muy desfavorecido.

J.A. Aguilar Rivera confunde las cosas en su encendido alegato a favor de la igualdad liberal: reprocha a la izquierda mexicana actual que defienda la diferencia. Según él, la izquierda siempre ha combatido la “desigualdad” (refiriéndose obviamente a la diferencia), mientras los defensores de la etnicidad la aceptan y quieren reconocerla. Al renunciar a su defensa histórica de principios universales como la igualdad y unirse a los defensores de las particularidades étnicas, alega este autor, la izquierda traiciona su propia tradición (cfr. José Antonio Aguilar Rivera, “Los indígenas y la izquierda”, *Nexos*, 248, México, agosto de 1998, p. 56). Es un error. Lo que los defensores de la etnicidad aceptan no es, por supuesto, la desigualdad, sino la diversidad. Ciertamente, la izquierda debe combatir cualquier *desigualdad*, pero no debe rechazar la *diversidad*.

¹⁸Es interesante observar que el examen de estas políticas supuestamente igualitarias, desde un enfoque integral de la política de la identidad, permite poner de relieve su verdadero sentido y sus carencias. En particular, que en verdad esas políticas no promueven ni la diferencia ni la igualdad.

En un escrito publicado después de la decisión de la Suprema Corte sobre la legalidad de las reformas, J. Fernández Souza aconseja examinar qué es lo que proponen sobre el punto de los recursos los Acuerdos de San Andrés, la propuesta Cocopa y el texto constitucional reformado en 2001. En los acuerdos se asume que las comunidades indígenas tengan *preferencia* en las concesiones para la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales. En el texto Cocopa, aunque se marca el acceso colectivo a dichos recursos, no se señala preferencia alguna. Finalmente, en la reforma constitucional de 2001, pese a las limitaciones ya señaladas, se establece el “uso y disfrute preferente de los recursos naturales”. Ahora bien, el núcleo de la argumentación del autor es que ni en los acuerdos ni en las reformas (y mucho menos en la propuesta Cocopa), “el derecho de los pueblos indios al aprovechamiento y explotación de los recursos naturales de sus territorios queda plenamente garantizado”.

Como se sabe, el actual marco constitucional establece que los recursos naturales son propiedad de la nación. De éstos, se reservan unos que sólo pueden ser explotados por la misma nación, mediante sus organismos públicos, como es el caso de los hidrocarburos. En cambio, otros recursos del suelo y el subsuelo, así como de las aguas, pueden ser concesionados a particulares o entidades sociales para su explotación, sin que la nación transfiera su propiedad. Es a estos recursos a los que podrían acceder los pueblos indios y, también, las empresas privadas. Si los pueblos o comunidades tuvieran que competir en cada caso con las empresas privadas para la obtención de la concesión correspondiente, es evidente que éstas tendrían una enorme ventaja y, como norma, resultarían las beneficiadas. La única forma de garantizar que los indígenas accedan al aprovechamiento de los recursos de sus territorios consistiría en establecer un criterio constitucional claro y contundente en su favor, que excluyera la competencia desigual de las empresas; este criterio sería, dice el autor, instituir el derecho *exclusivo* de los pueblos y comunidades a la concesión sobre esos recursos.¹⁹ Pero, arguye Fernández Souza, dado que ninguna de las formulaciones en pugna lo hace (los acuerdos y la actual Carta Magna se refieren a la preferencia, pero

¹⁹El autor lo expresa así: “La garantía para los pueblos indios de que la explotación de los recursos de sus tierras y territorios le correspondería a ellos, solamente estará dada si constitucionalmente se establece ese derecho como exclusivo para los mismos pueblos indios.” Jorge Fernández Souza, “Derechos indígenas y recursos naturales. La necesidad de una reforma constitucional segura”, *Masiosare*, 15 de septiembre de 2003.

no a la exclusividad, mientras la propuesta Cocopa no alude ni a una ni otra), estamos ante un serio vacío que no podría superarse oponiendo “un proyecto a otro”, sino reabriendo “el debate parlamentario” con el propósito de “afinar los puntos constitucionales”.

Lo que se desprende del examen de este punto tan importante de los Acuerdos de San Andrés (y no se diga de la propuesta Cocopa) es que la formulación para garantizar la redistribución a favor de los pueblos indios en materia de recursos, congruente con el reconocimiento de derechos, adolece de serias insuficiencias. ¿Cómo superar desequilibrios de este tipo, que seguramente se podrán advertir en relación con otros rubros de derechos, para que el reconocimiento vaya asegurado por la redistribución que le dé sustento? Ésta deberá ser una cuestión crucial en adelante. Pero para que se reabra el debate parlamentario y eventualmente se realice la demandada “reforma de la reforma”, no bastarán las buenas razones; se requerirá de la fuerza política que lo haga posible. Lo “definitorio” –coincido con el autor– será la organización y la acción “de los mismos pueblos y de quienes están con ellos”.

LA RESPUESTA DEL MOVIMIENTO INDÍGENA

Este es, en efecto, el *quid* del asunto. Dicho con brevedad, las fuerzas que fueron capaces de echar a un lado los pactos políticos y de imponer su propio punto de vista en los poderes del Estado, sólo pueden ser contrarrestadas por otra fuerza política (autonomista, popular e independiente, que rebase el mundo indígena) con suficiente empuje como para reabrir el debate y hacer los reajustes de reconocimiento y redistribución. Esta ha sido la experiencia en otros países. El movimiento indígena mexicano no ha logrado reunir esa fuerza. Sin duda, la razón por la que el actual gobierno ha concluido que puede concentrarse en las “acciones sociales” a su modo, abandonando los compromisos de reconocimiento contraídos en 1996, se encuentra en la insuficiente resistencia efectiva que, hasta ahora, ha mostrado el movimiento indígena organizado. Si a la actitud adversa de los poderes se agrega la necesidad de afinar los puntos pactados para asegurar la sustentabilidad de los pueblos, vía la redistribución, se entenderá que los desafíos son considerables.

¿Cómo ha respondido el movimiento indígena en los últimos años a tales retos? El movimiento indígena ha estado inmerso en un estado de dispersión y división interna, agravado por la carencia de una estrategia

política clara y propia. En fechas recientes, el momento más brillante de las luchas indias corresponde a los años que van del levantamiento zapatista a las negociaciones de San Andrés (1994-1996). En ese lapso hay que incluir el propio proceso de diálogo y negociación, que implica una gran efervescencia reflexiva y organizativa, y la aparición (junto a incontables organizaciones locales y regionales) de dos importantes organizaciones con horizontes nacionales: la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) y el Congreso Nacional Indígena (CNI). De hecho, el CNI apareció como fruto de una gran convocatoria unitaria, que incluyó a la propia ANIPA. Pero a partir de 1997, brotaron contradicciones que, mal manejadas, provocaron divisiones cada vez más agudas. El vigor nacional del movimiento fue desfalleciendo.

El resultado ha sido, para decirlo suavemente, el decaimiento de la ANIPA y el CNI. Así, hoy no existe una organización nacional aglutinadora, activa, con capacidad de movilización y, lo más importante, con un programa político a corto y mediano plazo. Durante los últimos años, la presencia nacional del movimiento ha dependido de la convocatoria esporádica del EZLN (un buen ejemplo de ello fue la Caravana de la Dignidad iniciada en febrero de 2001); pero ha faltado iniciativa propia, continuidad y respuesta puntual y eficaz a cada golpe proveniente del Estado.

Esto ha provocado una desvinculación acusada de los movimientos locales y regionales, carentes de liderazgo nacional, respecto de las iniciativas populares de diverso tipo que han surgido en los últimos tiempos. Con escasas salvedades, la lucha indígena se ha aislado de otros movimientos sociales en los que podría fecundar sus energías. Por ejemplo, en las recientes luchas campesinas, originadas en los efectos del capítulo agropecuario del TLC y la política gubernamental, impulsadas por el movimiento "El campo no aguanta más" en 2003, la poca presencia de las organizaciones indígenas ha sido notable. Lo mismo puede decirse de los movimientos globales, como lo ilustra el eclipse del movimiento indígena mexicano en el tercer Foro Social Mundial de Porto Alegre. Lo paradójico es que en la fase en que la causa indígena ha alcanzado uno de sus puntos más altos en cuanto a aceptación pública, el movimiento indígena no ha logrado traducirlo en presencia política nacional para impulsar el logro de sus fines.

La reivindicación de los Acuerdos de San Andrés, según la formulación Cocopa, como la demanda mínima de los indígenas ha sido un norte para su movimiento. Pero se corre el riesgo de que, conforme pase el tiempo, se convierta en un discurso cada vez menos inspirador. Una vez que los tres poderes han definido su posición respecto a lo pactado en 1996,

se ha agotado una fase, y se requieren nuevas iniciativas y respuestas que vayan más allá de las declaraciones a favor de los acuerdos. Cualesquiera que sean las nuevas rutas, parece necesario que los reclamos propios se enlacen con otras demandas y luchas de alcance nacional.

No todo en el panorama es oscuridad. Comienzan a advertirse esfuerzos que apuntan hacia una renovación de la lucha indígena. Buena parte de ellos proceden de organizaciones regionales que toman iniciativas para articularse con otras y, juntas, vincularse con las grandes luchas sociales. Un ejemplo ilustrativo es el de la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (Ucizoni), que agrupa a 67 comunidades de 11 municipios de Oaxaca. En enero de 2003, Ucizoni decidió incorporarse al movimiento "El campo no aguanta más". También convocó a una reunión nacional de organizaciones indias y campesinas para acordar acciones en relación no sólo con el reconocimiento de los derechos indígenas, sino además con la resistencia frente el Plan Puebla-Panamá, el TLC y el ALCA. Asimismo, con otras 16 organizaciones, Ucizoni convocó a un encuentro nacional (en el que participó cerca de una centena) para evaluar los efectos de la contrarreforma agraria de 1992 y en defensa de la tierra, que tuvo lugar en Chiapas a principios de febrero.

Llama la atención que estas iniciativas se realicen por fuera de las dos organizaciones indias con estructuras nacionales. Ante la pregunta de si el CNI participaba en las acciones mencionadas, uno de los coordinadores de Ucizoni respondió que ellos habían realizado acciones en apoyo de los zapatistas desde el inicio del levantamiento, participaron en la constitución del CNI, en la Caravana de la Dignidad, etcétera, "pero vemos que el CNI perdió autonomía y representatividad, que no tiene ninguna iniciativa en relación con las demandas indígenas del país". Y agregó:

El planteamiento es que se constituya una verdadera organización indígena de carácter nacional y autónoma, que no dependa de ningún partido o líder carismático, y en este momento desgraciadamente no existe una organización indígena nacional que pueda en esta coyuntura dar una respuesta. El caso de Ecuador es el ejemplo de que constituyendo una verdadera organización con estructura se pueden lograr espacios importantes como lo ha hecho la Conaie (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador).²⁰

²⁰Cfr., Rosa Rojas, "67 comunidades oaxaqueñas se suman a marchas de El campo no aguanta más", *La Jornada*, 18 de enero de 2003, p.16.

Está por verse si la presión desde abajo, regional y local, puede abrir nuevas perspectivas. Por lo pronto, se advierten indicios positivos que en parte resultan de este empuje. Van unos ejemplos ilustrativos. En septiembre de 2002, 48 organizaciones regionales, buena parte de ellas vinculadas a la ANIPA, se reunieron en Chilpancingo, Guerrero, para evaluar la situación y definir acciones. La asamblea hizo un dictamen severo del estado del movimiento indígena y arribó a conclusiones importantes: que había que remontar la división y la dispersión; que se debía trabajar por la unidad y la construcción de un movimiento nacional indígena, y que urgía propiciar acercamientos con otros sectores populares a fin de “construir una gran fuerza de todos los sectores democráticos y pluralistas”.²¹ Entre otros, un efecto de este encuentro fue el acercamiento de algunas de las organizaciones participantes en la posterior lucha campesina de “El campo no aguanta más”. Al mes siguiente de la reunión de Guerrero, por demanda de las autoridades tradicionales de la tribu yaqui, se realizó en el territorio de ésta un segundo encuentro nacional de pueblos y organizaciones indígenas, en la búsqueda de articular las luchas regionales indias con otros movimientos.²²

Por su parte, el CNI impulsó un foro nacional en defensa de la medicina tradicional en el que se rechazó cualquier restricción del Estado al aprovechamiento libre y universal de sus recursos e hizo un llamado “a todos los pueblos indígenas de México al fortalecimiento de su autonomía, al establecimiento de formas de control territorial surgidas desde nuestras comunidades, a la consolidación y desarrollo de la cultura y medicina propias, y al intercambio de experiencias, saberes y conocimientos tradicionales”.²³ Pero es en el pronunciamiento emitido en enero de 2003 por la región Centro-Pacífico del CNI donde se observa un cambio discursivo importante que puede traducirse en nuevas rutas prácticas. En primer lugar, completada la negativa de los poderes del Estado ante los reclamos autonómicos indios, se toma la decisión de “no solicitar mayores reconocimientos para el ejercicio de nuestros derechos y, sí en cambio, respeto de nuestras tierras, territorios y autonomía”. Como contrapartida, dicen, “no nos queda más que hacer valer la ple-

²¹ Cfr. *Declaración de Chilpancingo*, Primer Encuentro Nacional de Pueblos y Organizaciones Indígenas, ms., Chilpancingo, Guerrero, 13 de septiembre de 2002.

²² Véase *Declaración del Sitio del Bahugo*, Segundo Encuentro Nacional de Pueblos y Organizaciones Indígenas, ms., Territorio Yaqui, 27 de octubre de 2002.

²³ Cfr. *Declaración final de M'enuani en defensa de la medicina tradicional*, Foro Nacional en Defensa de la Medicina Tradicional, ms., M'enuani-Atlapulco, Estado de México, 16 de septiembre de 2002.

na autonomía de nuestros pueblos y comunidades” y responder conjuntamente a cualquier intento estatal que busque impedir el ejercicio de dicha autonomía. Aunque no hay nada nuevo en el propósito de impulsar autonomías de hecho (proclamado también en otras ocasiones por grupos diversos), lo novedoso radica en que este anuncio se hace en un contexto distinto: el desistimiento del reclamo de reconocimiento ante el Estado. Ello podría tener implicaciones teórico-prácticas de largo alcance. El tiempo dirá si tal posición se queda en una bravata o se traduce en hechos concretos y de qué tipo. Pero, por lo pronto, hay aquí un giro apreciable. El segundo acuerdo puede tener efectos inmediatos, con implicaciones profundas a largo plazo: se llama “a todas las comunidades indígenas del país a manifestar su oposición y rechazo al Tratado de Libre Comercio, exigiendo la cancelación inmediata de su capítulo agropecuario y *haciendo una sola fuerza con todos nuestros hermanos campesinos.*”²⁴ Aquí hay un énfasis en la unidad de acción con otras fuerzas que podría iniciar una nueva época de alianzas venturosas.

Considerando estos nuevos barruntos procedentes de distintas organizaciones que, hasta hoy, no han logrado articular sus enfoques y prácticas, puede albergarse un cauto optimismo. Existen posibilidades de que las organizaciones confluyan en espacios de luchas afines y, merced a ese proceso, se abran nuevas perspectivas de unidad y logros autonómicos comunes

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR RIVERA, José Antonio (1998), “Los indígenas y la izquierda”, *Nexos*, 248, México.
- CNI, Pronunciamiento público, Octava Reunión de la Región Centro-Pacífico, ms., San Pedro Tlanixco, Tenango del Valle, Estado de México, 26 de enero de 2003.
- Declaración de Chilpancingo*, Primer Encuentro Nacional de Pueblos y Organizaciones Indígenas, ms., Chilpancingo, Guerrero, 13 de septiembre de 2002.
- Declaración del Sitio del Bahugo*, Segundo Encuentro Nacional de Pueblos y Organizaciones Indígenas, ms., Territorio Yaqui, 27 de octubre de 2002.

²⁴CNI, *Pronunciamiento público*, Octava Reunión de la Región Centro-Pacífico, ms., San Pedro Tlanixco, Tenango del Valle, Estado de México, 26 de enero de 2003. Cursivas del autor.

- Declaración final de M'enhuaní en defensa de la medicina tradicional*, Foro Nacional en Defensa de la Medicina Tradicional, ms., M'enhuaní-Atlapulco, Estado de México, 16 septiembre de 2002.
- DÍAZ-POLANCO, Héctor (1987), *Etnia, nación y política*, Juan Pablos Editor, México.
- (2001), "La autonomía indígena y la reforma constitucional en México", *Observatorio Social en América Latina*, año II, núm. 4, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, junio.
- (2002), "La izquierda hoy: desafíos y perspectivas", *Memoria*, núm. 166, CEMOS, México, diciembre de 2002.
- y Consuelo Sánchez (2002), *México diverso. El debate por la autonomía*, Siglo XXI Editores, México.
- "Elecciones 2000: alternancia sin alternativa", en la revista *Memoria*, núm. 138, CEMOS, México, agosto de 2000.
- FERNÁNDEZ SOUZA, Jorge (2003), "Derechos indígenas y recursos naturales. La necesidad de una reforma constitucional segura", *Masiosare*, 15 de septiembre.
- FOX, Vicente (2000), "Todos somos responsables del destino de la nación", *Perfil de La Jornada*, México, 2 de diciembre.
- FRASER, N. (2000), "¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era «postsocialista»", *New Left Review*, enero, Ediciones Akal, Madrid.
- HOBSBAWN, Eric (2000), "La izquierda y la política de la identidad", *New Left Review*, enero, Ediciones Akal, Madrid.
- La Jornada*, 29 de enero de 2003, p. 16.
- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Comunicado de prensa*, núm. 2002/066, México, 6 de septiembre de 2002.
- ROJAS, Rosa (2003), "67 comunidades oaxaqueñas se suman a marchas de El campo no aguanta más", *La Jornada*, 18 de enero.
- SANDOVAL TERÁN, Areli (2002), "México. Las prioridades del gobierno de Vicente Fox", en *El impacto social de la globalización en el mundo*, Social Watch, Montevideo.
- "Voces zapatistas. Discursos de la Caravana", *Memoria*, núm. 146, CEMOS, México, abril de 2001.

Sarela Paz Patiño*

Pensando a la diferencia en su posibilidad política**

LOS DISCURSOS políticos de nuestra época nos han involucrado en concebir las diferencias sociales –culturales o de género– como factores que deben ser reivindicados para democratizar nuestras sociedades. Esta comprensión no siempre evalúa cómo el ejercicio cultural de distinguir cumple a su vez la función de ejercer poder, de activar elementos profundamente arraigados en los sistemas de clasificación social que condicionan formas de relacionamiento entre los sujetos. Reflexionar sobre cómo las formas de poder usan la diferencia con fines de articulación política, más específicamente cómo los sentidos de diferencia indígena, tejidos en la sociedad mexicana, han sido instrumentalizados y pueden ser instrumentalizados por una política que intenta posicionarse como multicultural para legitimar su poder, puede ayudarnos a analizar las relaciones encubiertas que se dan en la lucha hegemónica entre reconocimiento y poder.

Podemos decir que una cara de la diferencia permite discutir los procesos de desigualdad en nuestras sociedades y contribuye a ampliar visiones de pluralismo, allí donde ésta juega un rol de discriminación. La otra cara, y es la que me propongo reflexionar, se relaciona con las formas en que las estructuras de poder son susceptibles de renovarse usando las diferencias como un instrumento fundamental en la lucha hegemónica que se reinscribe en las leyes con el fin de controlar las formas de su realización. Cuando ello ocurre, el Estado consolida su hegemonía y el lugar privilegiado para designar y nominar la representación de la diferencia. En este sentido, la diferencia no puede ser leída sólo como una expresión de alteridad, sino también como una forma política que rige relaciones sociales.

* Maestra en antropología social, pasante del doctorado en antropología social del CIESAS.

** El presente texto forma parte del trabajo realizado como tesis para captar el grado de maestría en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), titulado *La invención de lo indígena en el discurso autoeconómico*, 2002.

En tanto designación de la diferencia, veremos como el Estado mexicano buscó y busca apropiarse de la "tradición" o de "usos y costumbres", dando contenido a la diferencia desde el poder. Esta iniciativa en los años noventa tiene que ver con el reacomodo de una política mundial donde las democracias modernas han acordado una especie de agenda de "lo políticamente correcto" y la diferencia es debatida en los marcos de la multiculturalidad. Veremos también cómo la designación de la diferencia ha sido usada para construir formas particulares de poder, caciquismos locales que operan sobre todo en la región de los Altos de Chiapas y en algunos municipios indígenas de Oaxaca, donde los "usos y costumbres" han servido para acumular bienes.

En este sentido la comunidad y la asamblea no sólo expresan un consenso donde se negocian intereses, sino también articulación de poder en tanto se desarrollan dentro de relaciones de fuerza y de diferenciaciones comunitarias. Obviar un análisis de esta naturaleza puede acarrear consecuencias políticas muy grandes; a su vez, una lectura reflexiva de estos escenarios supone despojarnos de ciertos mitos, atrevernos a criticar aquello que políticamente puede ser una desventaja coyuntural, pero que en sí mismo nos ayude a leer los procesos de las comunidades indígenas, bajo criterios distintos al legado de la política indigenista y abriendo los marcos del debate de pluralidad en nuestras sociedades.

EL SUJETO INDÍGENA Y SU RELACIÓN CON LOS PACTOS DE DOMINACIÓN

La construcción de un orden social que usa la diferencia entre los sujetos como marcadora de sistemas de exclusión y discriminación, construye necesariamente un orden de dominación que no es sólo violencia organizada, sino también articulación de visiones que permiten interiorizar objetivos e intereses de los sectores dominantes por los subalternos. El orden de dominación no es una estructura dada en la que actúan los sujetos, sino al contrario, es parte de los procesos sociales, de las transformaciones históricas y depende enormemente de acuerdos constantes que se renuevan o sucumben ante los cambios sociales.

Por otro lado, un orden de dominación no supone un gran acuerdo de intereses entre dominantes y subalternos que perdurará a través del

tiempo. Lo que existe más bien es la constante posibilidad de que sea roto, rebasado por las expectativas e intereses subalternos, siempre y cuando éstos logren romper con las lealtades sociales de las que forman parte y articulen alianzas que destruyan la hegemonía de las clases dominantes. En términos gramscianos, estamos retomando los criterios de hegemonía que expresa apelación y articulación de intereses sociales y, por otro lado, la posibilidad permanente que existe de articular la contestación y construir contrahegemonía. “El poder es siempre contestado, legitimado y redefinido [...] es un precario equilibrio de fuerzas expuesto constantemente al conflicto y a la alianza [...] en todo proceso hegemónico se construye consenso, articulación, pero debemos tener cuidado de no perder de vista en el análisis los rasgos del poder y su condensación en las estructuras del Estado” (Mallon, 1995: 3-4).

Además, un orden de dominación existe porque hay consensos, pactos generales que son como vectores de procesos, marcos en los que se desarrollan acuerdos, intereses que se articulan local y regionalmente. Los subalternos no son una masa homogénea que actúa como bloque; son más bien un conjunto de heterogeneidades, no siempre articuladas –como fruto de su relación con el poder– y que suelen ser parte de un conjunto de alianzas locales que han sido tejidas en una relación con el poder. Esto no debe verse desde una perspectiva simplista, como subalternos que están dominados y que responden al poder, sino que, al haber interiorizado objetivos e intereses de los sectores dominantes, el poder también se construye entre ellos. Como dice Roseberry, no estamos ante una ideología compartida, sino más bien un escenario común, un orden social específico en el cual se comparten palabras, imágenes, símbolos que son usados por los subalternos en su relación con el poder y que nos sacan del análisis bipolar dominantes/subalternos (1994: 61).

Por tanto, nos alejamos de aquella visión que entiende lo subalterno como un conglomerado de personas despojadas de intereses y que sólo albergan objetivos comunes entre ellos, porque lo único que ello hace es esconder detrás de la figura “subalterno” las relaciones de poder que han sido depositadas al estructurarse un orden de dominación que basa sus relaciones en exclusión y discriminación y sirve para construir poderes locales y comunales. Para nuestro caso, la figura de “sujeto indígena”, vista desde una perspectiva esencializante, es decir, como un conglomerado homogéneo donde no se juegan intereses so-

ciales, recursos económicos y donde se desconoce el poder, juega el mismo rol.

¿Por qué reflexionar acerca de la dominación en un momento en el que parecería que los subalternos –indígenas– han logrado romper con una visión de sí mismos elaborada por el poder central –el indigenismo– y han sido capaces de articular alianzas que han puesto en jaque a los poderes locales y a la estructura del poder político oficial? Por dos razones: primero, porque el desarrollo de lo étnico, el desarrollo del sujeto indígena como demandante de su especificidad y su cultura, llevadas al plano objetual y relacionadas con las iniciativas de la política del Estado mexicano, pueden estar siendo funcionales a principios políticos de las democracias modernas que se han abierto a la política de la diferencia como el reto del presente siglo. Segundo, porque las expresiones locales de una política indígena de la diferencia se han reivindicado a través de “la tradición”, de los “usos y costumbres” como expresión cultural de la diferencia. Sin embargo, este repertorio ha sido y es usado por los poderes locales –caciques– para su propio beneficio y para articular con un orden de dominación nacional que se expresa densamente en el sistema político corporativista que ha ejercido el PRI.

Podemos encontrar los antecedentes de la diferencia indígena como subalternidad mexicana en el proceso que desataron los Congresos de San Cristóbal (1974) y Páztcuaro (1975), donde se reivindicó el derecho a la diferencia cultural y la revaloración de la cultura. Según Hernández, estos congresos pusieron como centro del debate la cultura y el derecho a la diferencia como ejes de articulación de acciones y reflexiones del movimiento indígena, obligando a los analistas, sobre todo antropólogos, ha replantear sus postulados sobre la cultura (2001: 143-147). Al convertirse la cultura en el eje de reivindicaciones, se destacaron temas como el de la ciudadanía étnica y la identidad, pero también se identificó la diferencia con prácticas sociales, políticas, económicas, jurídicas, lingüísticas que han permitido la sobrevivencia de los diferentes espacios sociales en que ésta se reproduce (ANIPA, 1996: 156; Consejo General de Regiones Pluriétnicas de Chiapas, 1996: 126).

Ambos congresos, sobre todo el de 1975 que fue convocado por el gobierno, llevaban también la intención del Estado mexicano de intervenir en las nuevas preocupaciones de los indígenas. Hernández señala que la convocatoria de derechos indígenas como demanda inmediata suponía para el Estado un potencial radicalizador que debía regularse

(2001: 146). Estos eventos marcan el desarrollo de una perspectiva política oficial acerca de la diferencia que va formando criterios sobre categorías de pertenencia en función de clasificaciones lingüísticas y que terminaron articulando pueblos con tradiciones organizativas diferentes en estructuras mayores llamadas Consejos Supremos. Como parte de esta política indigenista que suponía la existencia de grupos étnicos en México, los indígenas decidieron estructurarse como tales para funcionar en el México multicultural (*ibidem*: 146).

La diferencia como subalternidad surge en este periodo como contestación al discurso dominante de nación homogénea y, si bien sus principales iniciativas están en los encuentros indígenas regionales y nacionales con articulaciones latinoamericanas,¹ lo cierto es que no es la única tradición presente que da contenido a las reivindicaciones de la diferencia. El conjunto de corrientes religiosas surgidas del protestantismo anglosajón, con sus distintas variantes,² contribuyeron también a las nociones de diferencia, aunque se trata de una visión de la diferencia anclada en el particularismo de la tradición anglosajona. Por ejemplo, el presbiterianismo que opera en la región de las cañadas de la selva Lacandona promovió una visión específica de individuo basada en el esfuerzo personal y en la superación económica (Leyva, 1995: 412), lo cual desplaza la diferencia cultural a una lucha por los particularismos y no así a una lucha por posicionamientos sociales en la estructura social. De esta manera cobran sentido los recurrentes relatos en los que el misionero decía: “Hijos, por qué están olvidando su dialecto, es correcto que ustedes hablen español pero también no deben olvidar su dialecto” (*ibidem*: 414).

¿Cuál es la importancia de hablar de esta tradición que contribuye a construir una forma de diferencia en el sujeto indígena mexicano? La importancia de esta retórica radica en que construye la diferencia como singularidad social que puede ser articulada a un sistema social bajo el principio de la tolerancia y la pluralidad. Se trata de una visión multicultural que concibe las diferencias como susceptibles de ser integradas en sus derechos,³ pero nunca como condición de subalternidad dispuesta a modificar relaciones de fuerza entre los actores sociales. Además de

¹ Véase Guillermo Bonfil, *Utopía o revolución*, Ed. Nueva Imagen, México, 1981.

² Véase Aída Hernández, *La otra frontera: identidades múltiples en Chiapas poscolonial*, CIESAS, México, 2001.

³ Posiblemente el modelo más claro de ello sea el sistema político norteamericano y la visión de multiculturalismo que contiene.

ello, son tradiciones de diferencia que al dar respuestas muy concretas y cotidianas a los sujetos –mi dialecto es riqueza– son las que terminan realizándose políticamente, cuando la diferencia como reivindicación subalterna ha perdido la fuerza de poder trastocar las condiciones de un orden social. Muchas veces son usadas por el poder para exaltar raíces particulares o nacionales, avivando fundamentalismos (Díaz-Polanco, 1997: 32).

Si el sujeto indígena mexicano, como acción subalterna, ha perdido vigor en su cuestionamiento del orden social, posiblemente la tradición de la diferencia anclada en el particularismo cultural cobre mayor sentido o sea campo de refugio de una acumulación reivindicativa que quiso erigirse como contestataria, pero que no pudo realizarse. Estas serían las mejores condiciones políticas para la consolidación de una política de la diferencia, desde el poder, para que la diferencia, como capital simbólico, sea usada para construir hegemonía; mucho más si, como tradición, es parte de la reconstrucción del nuevo sujeto indígena. Como afirma Leyva, “las sectas protestantes les han ayudado a reconstituir su espacio comunitario en las colonias marginales de San Cristóbal de las Casas o en los nuevos ejidos de la selva. [...] adventistas, presbiterianos, pentecosteses y católicos han pasado sobre sus diferencias religiosas para luchar por la democratización interna de los pueblos indígenas” (1995: 418).

LA POLÍTICA DE LA DIFERENCIA Y LA AGENDA DE LOS NOVENTA

Una forma de articular la diferencia, desde el Estado mexicano, fue la modificación del artículo 4o. constitucional que declara a México como país pluricultural y podemos considerar esta modificación como el inicio de una política de la diferencia por parte del Estado. Según Leyva, esta política de la diferencia mantiene una tensión entre los ritmos particulares y singulares que expresan la demanda indígena –la lucha y reclamo por el reconocimiento a las particularidades de los grupos culturales– y una visión universalista con que se modificó el 4o. constitucional, bajo el amparo y la luz del principio de la igualdad ciudadana (1999: 7). Además de dicha modificación, las luchas por estructurar una política pública de la diferencia en la década de los noventa se expresan en los Acuerdos de San Andrés (febrero de 1996), la Ley Cocopa

(noviembre de 1996), la ley aprobada por el Congreso de la Unión (2001); y, en el caso específico de Chiapas y Oaxaca, tenemos las reformas que impulsaron los gobernadores Albores Guillén (1999) y Diódoro Carrasco (1998), respectivamente.

Debemos entender los pulsos de la política de la diferencia no sólo como iniciativas particulares de los estados en los que existe diversidad cultural, sino también como parte de un debate sobre pluralidad cultural de las democracias modernas que acompaña la redefinición de los estados nacional-populistas en América Latina. En este sentido, los organismos internacionales, como espacios de confluencia de fuerzas políticas y de definición de asignación de recursos para las naciones, han creado un conjunto de supuestos o principios básicos que operan como calificadores de la legitimación o deslegitimación de los gobiernos nacionales. Los principios de multiculturalidad, Estado multicultural, pluralidad, bajo el vector político de la tolerancia como aceptación de la diversidad, son parte de, por ejemplo, el Código Internacional de Conducta relativo a la Cultura propuesto por la UNESCO en su informe *Nuestra diversidad creativa* (Souza, 1999: 40).

Sin negar que la reivindicación de la diferencia indígena ha sido un elemento madurado por la subalternidad como parte de la crisis de los estados nacional-populistas,⁴ lo cierto es que, al ser un significado social, los estados modernos se han apropiado de este capital simbólico y lo han instaurado en el centro de lo que se considera políticamente correcto. Así, la política de la diferencia alimentada en su contenido por los estados y las clases dominantes, puede constituir una forma renovada de construir hegemonía y procesar demandas enmarcadas en su perspectiva.

De esta manera podemos explicar el desplazamiento político de la temática campesina hacia la temática indígena. No es sólo por una articulación de fuerzas entre sujetos indígenas y el potencial de capital simbólico de lo indígena en los noventa, sino también porque los movimientos campesinos encontraron *audición del Estado mexicano hacia lo indígena*. Tanto Ruiz como Burguete destacan que la conformación del FIPI (Frente Independiente de Pueblos Indígenas, 1988) obedecía al hecho político de que con lo indígena se podía avanzar en las reivindicaciones

⁴ Estamos hablando de los movimientos indígenas y de género, que en América Latina cobran vida propia a partir de la década de los setenta. Antes habían actuado bajo el paraguas de "pueblo" alimentado por los nacionalismos y populismos que caracterizaron a los movimientos sociales en la primera mitad del siglo XX.

que tenían los campesinos: “como indígenas éramos escuchados por el gobierno, a pesar de que el indianismo en Chiapas es débil. Del total de organizaciones que quedaron incluidas, seis o siete son realmente indianistas”.⁵ Pero la audición implica a su vez la cancelación del reparto de tierras y la ruptura con una política agrarista que caracterizó al Estado corporativista mexicano.

La reforma constitucional sobre tierras que llevó adelante el presidente Salinas de Gortari⁶ fue madurada en los marcos de la formación de un Estado liberal que buscaba enterrar el conjunto de políticas sociales del Estado posrevolucionario, y articular un programa agrícola acorde con las directivas del Banco Mundial.⁷ Este organismo condicionó desembolsos de nuevos fondos a cuenta de un ajuste estructural radical para el área rural mexicana, que llevaba como centro liberalizar el mercado rural y quitar gradualmente subsidios a los productos agrícolas (Harvey, 1995: 457). Según Collier, la década de los setenta fue una época de cancelación de los beneficios de la reforma agraria, incluso en la región de la selva Lacandona: “los zinantecos y otros grupos indígenas se encontraban con dificultades crecientes para arrendar parcelas en tierra caliente, donde los finqueros habían dedicado enormes secciones de sus propiedades a la cría del ganado” (1998: 137).

Desde la propuesta de reforma al artículo 27 constitucional, la posición del Estado se perfiló claramente hacia los derechos culturales en detrimento de los agrarios. Por eso, temas como derechos y cultura no sólo tienen audición por parte del Estado, sino que han sido promovidos a través de políticas públicas específicas. La nueva visión agraria supone que el reparto agrario ya no es posible porque ya no hay tierra para repartir, “la seguridad en la tenencia de la tierra no sería una realidad [...] significaría engañar a los solicitantes con algo imposible de cumplir [...]. [El] artículo 27 reformado ya no considera acciones de reparto agrario” (Procuraduría Agraria, citada por Hernández, 2001: 243).

⁵ Entrevista con Araceli Burguete y Margarito Ruiz (líder tojolabal), San Cristóbal, enero de 2001.

⁶ Según Neil Harvey, una reforma social controvertida que modifica el artículo 27 constitucional gestado en la Constitución de 1917 y base de 70 años de reforma agraria. Véase: *Rebelión en Chiapas: formas rurales, radicalismo campesino y los límites del salinismo*, CIESAS, México, 1995.

⁷ Las bases de esta reforma constitucional están en convertir al ejidatario en parcelario con voluntad individual, por encima de la asamblea, el cual puede, además, otorgar derechos a terceros (sociedades mercantiles o civiles), la asamblea le da pleno dominio sobre sus parcelas. Esta cesión de derechos a terceros incluso puede operar en las tierras comunales. Véase Díaz-Polanco, *La rebelión zapatista y la autonomía*, Siglo XXI, 1997, México, pp. 132-139.

La reivindicación de lo indígena en México ha desplazado a los movimientos campesinos de los setenta hacia la lucha por temas culturales y de derechos, y no es que se consideren negativos estos componentes, sino que han ocupado centralidad en el diálogo con el Estado.⁸ La temática sobre la tierra ha tomado cuerpo a través de la demanda por el territorio y muchos consideran que esto es un avance político del movimiento indígena. Pero, después de todas las negociaciones que se han establecido en los acuerdos de San Andrés, la Cocopa y la ley aprobada por el Congreso de la Unión, ¿podemos afirmar que existen condiciones jurídicas para que el territorio indígena exista también como tenencia de la tierra y los recursos? Mientras el eje de la reivindicación indígena es la cultura, los derechos y el territorio como elementos que no se deben separar, el Estado mexicano ha marcado el compás de los logros políticos, prestando atención sólo a temas culturales y de derechos, o, como menciona Díaz-Polanco, derechos culturales que dejan a un lado aspectos económicos, sociales y políticos (1994: 96-97).

El auge de lo indígena en los noventa como temática subalterna de lo nacional, por tanto, no obedece únicamente a la acción del movimiento indígena en el plano nacional e internacional, sino también a que el Estado mexicano ha encontrado en ella una forma de abordar la política de la diferencia, definir los límites en los que debe realizarse y así formar parte de la retórica de lo que las democracias del siglo XXI consideran políticamente correcto. Con ello, la dotación de tierras es un tema que ya no forma parte de las políticas públicas y, si bien se puede incluso encarar el otorgamiento de territorios indígenas como declaración política, lo cierto es que los instrumentos jurídicos no apuntan a consolidar regiones como áreas indígenas, sino más bien a sanear los espacios donde hay sobreposición de derechos y, resolver, desde un principio de propiedad privada individual, la tenencia de la tierra. Así, por ejemplo, la noción de patrimonio indígena tiene sobre todo implicaciones culturales y no agrarias. Se logra reconocer el derecho ancestral en aquellas regiones que están libres de conflicto (Díaz-Polanco, 1994: 99).

José del Val señala que los derechos indios desarrollados en los marcos de la ONU sufren una serie de meticulosidades que lo único que hacen es encerrar las posibilidades de territorio:

⁸Díaz-Polanco señala que por parte del gobierno la Ley General de Pluralidad Cultural y Patrimonio Social estaba lista en 1993, siendo el marco con el que se quería negociar el levantamiento zapatista. Véase "La rebelión de los más pequeños", *Boletín de Antropología Americana*, núm. 26, México, 1994, p. 98.

con un discurso envolvente se busca evitar que los pueblos puedan establecer una soberanía de poder –no de Estado–, una especie de usufructo real de administración. El único amparo legal que se tiene es el Convenio 169 de la OIT, pero éste es un convenio tramposo porque supone reconocimiento de derechos y, a su vez, encubre una normatividad para hacer uso de los recursos de un territorio a través de la figura de la consulta a los pueblos indígenas.⁹

Por ello, los últimos años de la década de los noventa suponen un decaimiento de las posiciones de fuerza del movimiento indígena; son los años donde se pactaron acuerdos que estaban definidos por los ritmos del Estado y por su apertura a la política de la diferencia.

En este sentido para Díaz-Polanco los acuerdos sobre derechos territoriales y autonómicos de San Andrés están más cercanos al Convenio 169 de la OIT, que pone énfasis en el hábitat sin implicaciones jurídicas y políticas, que al sentido territorial de autonomía como ejercicio de la autodeterminación política; es decir, como un orden de gobierno (1996: 182). De hecho, como parte de las evaluaciones que hizo el movimiento indígena acerca de los logros y los alcances obtenidos en el diálogo con el gobierno –febrero de 1996–, se observa que hay una clara perspectiva de rechazo del tema agrario, un alejamiento de los principios formulados por la Constitución de 1917 y una negativa a abrir el artículo 27 constitucional a la posibilidad de tenencia de territorios indígenas (Bellinghausen, citado por Díaz-Polanco, 1996: 187).

Pero la política de la diferencia, además de ser una preocupación de los estados modernos, es también un referente legal para las empresas transnacionales, de hecho las condiciones de consulta que establece el Convenio 169 permiten procedimientos legales para el aprovechamiento de recursos naturales estratégicos. En este sentido, el director del Instituto Indigenista Interamericano plantea que, en el marco de la política internacional, las transnacionales han encontrado en la política de la diferencia una legitimación social para operar productivamente, desde el capital.

⁹Entrevista realizada por David Dumoulin, doctorante del IHEAL (Francia), a José del Val (director del Instituto Indigenista Interamericano), México, mayo de 2000. Lo que plantea es que la normatividad del Convenio 169 no sólo permite la figura de consulta, sino de indemnización, siendo ello una forma jurídica de introducir los territorios indígenas al conjunto de áreas explotadas por el capital.

Por ejemplo, los accionistas de British Petroleum se han propuesto operar en América Latina bajo un establecimiento claro que defina medidas específicas de protección al medio ambiente y a las poblaciones indígenas; por consiguiente, ellos son los que ahora piden a los Estados definición de un marco normativo en áreas indígenas. Otro ejemplo es el caso de Panamá con los pobladores de la comarca Kuna, a quienes se ha entregado últimamente un área que es la segunda mina de cobre más importante del mundo, y a la par de que la entrega del lugar ha estado llena de un discurso de defensa a los territorios indígenas, lo cierto es que también se han entregado derechos de aprovechamiento a una empresa canadiense; así la iniciativa es también la extracción de recursos.¹⁰

En términos temporales, el contenido de las relaciones de fuerza de la década de los noventa muestra una culminación de acumulación de fuerzas subalternas que se expresan con el levantamiento zapatista y que perdura como evento cúspide hasta los Acuerdos de San Andrés. Pero son los mismos Acuerdos de San Andrés los que expresan que el Estado mexicano ya agarró el son de la política de la diferencia, pactando con el movimiento indígena en sus propios marcos y no, como varios creyeron, en acuerdos base que permitirían avanzar en el futuro. Desde entonces, las reivindicaciones indígenas como apelación a la diferencia en cultura y derechos han dejado de ser alimentadas sólo por el movimiento indígena y sus intelectuales, para formar parte de las nuevas posibles articulaciones que está buscando la clase dominante y el instituto moderno, el Estado.

LA TRADICIÓN INSCRITA EN LA DIFERENCIA INDÍGENA: GOBIERNOS COMUNALES Y PODERES LOCALES

El uso de la diferencia indígena por parte del poder en México tiene una larga trayectoria que se relaciona con la capacidad histórica que ha tenido el Estado mexicano de definirla a través de un profundo involucramiento en los contenidos o significados de la "tradición". La tradición, como campo de significación usada por el poder, permitió decidir qué era lo auténtico y lo ajeno en el repertorio simbólico indígena. Per-

¹⁰Entrevista realizada por David Dumoulin, doctorante del IHEAL (Francia), a José del Val, México, mayo de 2000.

mitió también definir los marcos en los que se debía representar al sujeto indígena. A partir de ello, también se definió qué se entendería por un sistema tradicional de gobierno indígena.

En esta construcción se consolidó un sistema de relaciones corporativas que involucraron el uso de la tradición o de usos y costumbres como el principal argumento para tejer articulaciones no develadas entre el Estado y determinados sectores indígenas que se favorecían de esa relación. Líderes y autoridades indígenas empezaron a formar parte de poderes locales y regionales, pero reteniendo todo el apoyo de las comunidades a quienes representaban a través de la formación de un discurso que veía a la comunidad y a los indígenas como núcleos homogéneos. Bajo esta mirada el sujeto indígena se vuelve una unidad cultural y social que se realiza a través de un sistema de gobierno tradicional, el cual tiene estrechas relaciones con el poder central y a su vez sirve para construir los sistemas de caciquismo indígena.

Vamos a entender por caciquismo aquella figura de autoridad tradicional construida en los marcos de la obediencia y que en algunas regiones como en los Altos de Chiapas se integra al sistema de cargos que estructuran rangos en la sociedad indígena. Como autoridades, han consolidado su poder no sólo por el prestigio que gozan al interior de la sociedad indígena sino porque son aceptados, apadrinados, apoyados y promocionados por el poder local y central a través de la estructura unipartidista que operó en el sistema político mexicano. La figura de obediencia, fuertemente interiorizada por las comunidades indígenas, permitió que las élites latifundistas locales se esfuercen en cooptar y controlar políticamente a estos líderes nativos para que, a través del control de este grupo dirigente, se cuente con la obediencia de todos, construyendo un sistema de relaciones de poder que no se puede explicar solamente desde la oposición indio/ladino, porque sectores indígenas participan de él; controlar a la “comunidad tradicional” es hacerla parte de las relaciones políticas dominantes (Rus y Collier, 2002: 165-166).

Como sistema político que tiene injerencia en lo económico, el caciquismo permite que se desarrollen las desigualdades de manera dinámica, en tanto que la figura de autoridad es ejercida para acumular fortunas personales a través de controlar trabajo, sistemas de comercio, transporte o acceso a las tierras comunales. Es el caso de Chamula y Zinacantán –Altos de Chiapas– que funcionan como comunidades tradicionales bajo una figura de lealtad a los jefes, quienes disfrazan sus acciones dentro de los

signos de autoridad tradicional. En el fondo son figuras importantes dentro el corporativismo político porque su poder es vigente no sólo por el apoyo de una lógica interna, sino también por el apoyo que les brindan los otros –gobierno, terratenientes– (Rus y Collier, 2002: 167, 170; Díaz-Polanco, 1997: 51).

El caciquismo es fruto de una relación de las autoridades tradicionales, heredadas de la estructura de cabildo que operaba en las comunidades,¹¹ con el sistema político mexicano que implantó el PRI desde la década de los cuarenta y que se caracterizó por sus acciones corporativas expresadas en otorgar tierras, préstamos, obras y destinos de recursos públicos, a cambio de votos y apoyo al partido oficial. Rus menciona que esta cooptación ha tomado rumbos diversos. Las primeras articulaciones fueron difíciles, pues los caciques eran los principales opositores al gobierno y guardianes de la tradición. Poco a poco el Estado fue formando gente cercana a sus posturas –escribanos–, otorgando recursos y cooptando a las comunidades hacia su estructura, incluso cooptando la estructura comunitaria (1995: 252).

En el caso de Oaxaca, el caciquismo se institucionaliza a través de la subordinación política de usos y costumbres al PRI, creándose una dependencia mutua entre municipios y partido, los primeros necesitaban al segundo para obtener recursos y el segundo dependía de los primeros porque sus bases locales de apoyo legitimaban el régimen unipartidista. Esta relación de interdependencia y la obstinada persistencia de usos y costumbres como normas básicas que rigen a los municipios indígenas oaxaqueños, concentra en sí misma una estructura local de gobierno con participación comunal, y a su vez una representación política externa que está en manos de los caciques y grupos de poder tradicional, quienes mantienen una relación directa con el PRI que facilita la concentración de un poder económico interno y externo (Velásquez, 2000: 96–97). Otras veces, para ser reconocida la figura de establecimiento de autoridad por usos y costumbres, las comunidades otorgaban –en tiempos de elección– boletas en blanco que eran usadas por el partido oficial, tejiéndose una lealtad política no evidenciada.

Esta compleja relación entre cooptación de líderes, otorgamiento de favores, articulación de la tradición, aceptación de municipios indíge-

¹¹ María Cristina Velásquez menciona que la figura de utilización de instituciones por parte de caciques y principales no es nueva, ya en la colonia éstos pactaron con funcionarios de gobierno a favor de sus disputas territoriales. Véase: *El nombramiento*, IEE, Oaxaca, 2000, p. 24.

nas que son regidos por usos y costumbres con “relativa autonomía” de gobierno, fue llamada por Cabrera Mendoza “*la formación de espacios de poder dominados por lealtades, compromisos, temores políticos* que forman parte de las relaciones entre Estado y comunidades indígenas” (citado por Velásquez, 2000: 98).¹² Así parte de la cultura política del caciquismo es el establecimiento del servicio a la comunidad, pero también el desarrollo de intereses de un sector de la comunidad.

La existencia del caciquismo es también fruto de las contradicciones de la clase dominante y las tensiones que se establecieron en la realización de los objetivos posrevolucionarios. Cárdenas, como parte de las corrientes populistas,¹³ lleva adelante una serie de tareas acordes con los principios de la constitución de 1917; su apuesta era movilizar y cooptar, como apoyo popular, a los campesinos y obreros de México, utilizar la fuerza de esta unidad para neutralizar a los sectores conservadores y ganar el control del Estado. Parte de su política no fue sólo cooptar a los caciques –principales–, sino también promover el desarrollo de organizaciones obreras y campesinas que sean acordes con la política del partido oficial. En el caso de Oaxaca, la figura de autoridades agrarias articuladas a los comités de Partido, afectaron grandemente el poder de los consejos de ancianos. Las instancias agrarias se convirtieron en verdaderos espacios de cooptación política, pero además ampliaron las tareas cívicas del sistema de cargos a alfabetización, agua potable, electrificación; abriendo las competencias de los cargos cívico-religiosos a la gestión del desarrollo (Velásquez, 2000: 96).

Esta articulación no fue garantía de adscripción de una vez y para siempre. Han existido momentos en que el Estado, nacional o local, terminó afectando los intereses de los caciques y éstos cortaron relaciones de coincidencia con él.¹⁴ La práctica del caciquismo no es un continuo

¹²Cursivas de la autora.

¹³Corriente política en América Latina, fuertemente articulada a la construcción de los nacionalismos de la primera mitad del siglo xx. Se caracteriza por construir su poder integrando estrechamente a los obreros y campesinos en los beneficios de una política social. Muchas veces esto pasa por promocionar las propias organizaciones de base, quienes pierden independencia política a cambio de favores. El caso paradigmático en América Latina se constituye Argentina con Perón; sin embargo, los países que generaron una importante política indigenista contienen muchos principios de populismo. El indigenismo se convierte en la otra cara de la ideología nacional-populista. Véase Adolfo Mendoza, *Populismo e indigenismo en México y Bolivia entre 1920 y 1945*, Flacso, México, 2001.

¹⁴Jan Rus habla de cómo la guerra del alcohol fue un enfrentamiento entre caciques y gobierno a pesar de que, como actividad, estaba inscrita en los marcos del acuerdo corporativo. Como fruto de ello, los caciques vieron perder la hegemonía que habían mantenido en el comercio de este recurso y asumieron la decisión, por tanto, de oponerse al gobierno. Véase “La comunidad revolucionaria institucional”, en *Chiapas: los rumbos de otra historia*, UNAM-CIESAS-CEMCA-Universidad de Guadalajara, México, 1995.

del viejo acuerdo con el cardenismo¹⁵ sino que forma parte de una cultura política que se renueva constantemente ante condiciones diferentes, pero que sobre todo busca articular confluencias de intereses a través de la prebenda. Pronasol es un ejemplo de ello, porque, como fondo público, intenta apoyar a las organizaciones campesinas e indígenas, sobre todo a las independientes que surgieron en las décadas de los setenta y ochenta, a condición de que se afilien al PRI. La manipulación de fondos de presidentes municipales leales al PRI creó descontento y división entre las comunidades (Díaz-Polanco, 1994: 91; Harvey, 1995: 462). Ejemplos de ello se dan con el gobernador de Chiapas, Patrocinio González (1988), quien, con fondos del programa mencionado, intentó cooptar políticamente a las artesanas de Chamula, o el uso de fondos públicos que venían destinados como créditos y fueron otorgados como préstamos a los comuneros por caciques locales ligados al gobierno (Rus y Collier, 2002: 182-183).

La concentración de recursos para beneficio personal usando las esferas públicas como parte de los favores políticos es parte de la práctica de municipios oaxaqueños como San Mateo Río Hondo –municipio mestizo–, que en periodos anteriores se constituyó en el centro comercial y religioso de la sierra sur. En este municipio regido por usos y costumbres, el presidente municipal acaparó y escrituró tierras comunales a su nombre, a los de su familia y todos sus allegados. “Así un grupo de la comunidad inconforme y excluido de los beneficios y privilegios del cacique, encontró en la filiación partidaria al PAN una manera de hacer frente a la concentración de poder del grupo priísta, aliado del cacique” (Velásquez, 2000: 205).

Esto evidencia una práctica corporativista y clientelar que intenta retener la lealtad de los líderes indígenas –principales– y, a través de ellos, controlar las estructuras municipales. Pero el uso de recursos no sólo construye lealtad política, sino también diferencias socioeconómicas que generan estratificación al interior de las comunidades, procesos

¹⁵George Collier menciona que el caciquismo como articulación de jefes indígenas integrados al sistema corporativo del PRI se inicia con Cárdenas en los años 1934-1940 y con la retoma de la reforma agraria por dicho Presidente. Los caciques indígenas se volvieron asistentes de los indigenistas gubernamentales. Véase *¡Basta! Tierra y rebelión zapatista en Chiapas*, UNAM, México, ed., 1998, p. 145. También Jan Rus trabaja la temática, planteando que el cardenismo introdujo formas más estrechas de dominación, sustituyendo líderes en las comunidades y reorganizando sus gobiernos, garantizando relaciones armoniosas con el partido oficial y el poder federal. Véase “La comunidad revolucionaria institucional”, en *Chiapas: los rumbos de otra historia*, UNAM-CIESAS-CEMCA-Universidad de Guadalajara, México, 1995, p. 252.

de concentración de tierra, riqueza en algunas familias y depauperación en otras. El sistema de cargos no expresa solamente vocación de servicio público, sino cargos que son financiados y que conceden posiciones de prestigio, Collier menciona que existe una relación proporcional entre los costos de un cargo y el prestigio que confiere.¹⁶ De hecho, ya en la colonia, cuando las contribuciones comunitarias no eran suficientes para solventar el sistema de cargos, los caciques aportaban su propio dinero y esto les confería mayor prestigio y poder. De ahí que los principales eran elegidos entre los sectores más pudientes de la sociedad indígena (Velásquez, 2000: 91).

El sistema de caciques supone por consiguiente un flujo de recursos en las comunidades indígenas que no necesariamente está reorientado a su redistribución. Como estructura social, ha creado una acumulación de bienes lo suficientemente importante para que quienes participan de sus beneficios ya no requieran de las redes de obligación recíprocas con los marginados: éstos se han vuelto innecesarios. Para Collier, esto está marcando profundamente las maneras políticas de establecer rangos; la vigencia del conjunto de obligaciones con la comunidad –como sistema tradicional– está siendo desplazada por prácticas políticas según las cuales las autoridades tradicionales usan la riqueza como ruta hacia el poder y el prestigio. El proceso de desplazamiento de “una manera de hacer política: de aquella fundamentada en el rango, en la que los políticos llegaban al poder mediante un complejo conjunto de obligaciones para con la comunidad, a la política con base en la clase” (1998: 147), está permitiendo el desarrollo, en todo su potencial, de la práctica de univocidad, de unidad primordial, como condición básica para que la “comunidad tradicional” pueda reproducirse.

Esto se expresa no sólo en el recrudecimiento del autoritarismo de los caciques, que desde el levantamiento zapatista han llegado incluso a formar ejércitos clandestinos que operan en la región, sino también en el desmembramiento de principios de interdependencia y unión que requería el sistema de cargos para legitimarse en las comunidades. Los favores políticos entre el poder regional con los caciques, y de los caciques con sus seguidores, tejían un flujo de bienes que se constituían en las bases materiales de los principios de interdependencia y unión. Al debilitarse estas relaciones comunales por la acumulación de bienes en

¹⁶ Según George Collier los cargos religiosos se financian y cuanto mayor sea el costo de un cargo mayor es el prestigio conferido a quien lo acepta; por tanto, a mayor costo, mayor poder político. Véase *¡Basta! Tierra y rebelión zapatista*, UNAM, México, 1998, p. 80.

un sector, los caciques ya no requieren tanto de sus vecinos, sino del poder que les permite reproducir su posición; con ello están afianzando sus relaciones con el partido dominante y el Estado.

Desde esta perspectiva, el caciquismo de "la comunidad tradicional" es un refugio social de la diferencia, pero una diferencia articulada al control estatal y además una diferencia que se apropia del repertorio de la tradición o de usos y costumbres, desde el poder.¹⁷ Entonces la apelación a la diferencia, vista como tradición o usos y costumbres, no sólo es un campo de apropiación-reivindicación de los pulsos subalternos –sujetos indígenas que rompen con el poder de los caciques tradicionales y a partir de ello con el poder central–, sino también de quienes detentan el poder en las comunidades indígenas, poder que está articulado a espacios regionales y nacionales. Por tanto, la lucha por la diferencia, como significación social que conforma un capital simbólico para los sujetos que la usan, no solamente significa reivindicación y contestación, sino apropiación de lo contestatario por quienes detentan el poder para posicionarse en el reacomodo de relaciones de fuerza.

Este reacomodo supone reestructuración de alianzas en las comunidades, redefinición de los acuerdos donde los caciques buscan seguir gozando de su poder. Las nuevas alianzas se expresan, por ejemplo, en cómo los caciques de Zinacantán, al ver derrumbado el eje de su poder por las articulaciones que generaron los disidentes, integraron una coalición de caciques para aliarse con el PRD y declararse prozapatistas. A su vez apropió el partido oficial, localmente, se declaró libre de caciques y se apropió del discurso de democracia de "mandar obedeciendo". Según Rus y Collier, esto sirvió para que caciques y partido oficial se beneficien de fondos del Banco Mundial destinados a amortiguar la rebelión (2002: 187).

En Oaxaca tenemos el caso del municipio San Agustín Chayuco, donde el PRI se caracterizó por detentar el poder, pero desde 1995 existe una competencia política con el PRD que ha afirmado una cultura de la confrontación. Desde entonces, el PRI, como parte del poder local, reivindica los usos y costumbres como una forma de minimizar la oposición (Velásquez, 2000: 239). Los usos y costumbres se convierten, por tanto, en un recurso para los poderes locales, para los caciques que representan a una fracción de la comunidad indígena y por ello sirven

¹⁷Hernández, Mattiace y Rus señalan que el monopolio de la tradición sirve para el control político y económico. Los caciques que han perdido este control, buscan ejercerlo nuevamente a través de la violencia. Véase "Múltiples encuentros", en *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*, CIESAS, México, 2002.

para excluir y marginar a los otros. Como recurso del poder, ya no juegan el rol contestatario de destruir la hegemonía de los partidos, sino que reproducen la perspectiva excluyente de la visión: un solo interés, un solo objetivo, un solo partido.

DIFERENCIA DE ROLES EN EL CACIQUISMO DE OAXACA Y CHIAPAS

Existe una distinción importante en la construcción del caciquismo de Oaxaca respecto de Chiapas; mientras que en el primer estado el caciquismo no ha tensionado las relaciones internas de la comunidad, en el segundo se han desatado tensiones y rupturas entre caciques y disidentes. En este último estado, la práctica prebendal muchas veces se incrusta en el sistema de cargos de autoridades tradicionales, permitiendo la concentración de bienes en un sector específico de las comunidades indígenas. Su reproducción como sistema de poder acude con frecuencia al uso del autoritarismo, siendo la reacción subalterna indígena una ruptura y oposición al sistema de cacicazgo que conforman condiciones para abrir posibilidades de cambio. De ahí es que existe una disputa por la apropiación de la tradición entre los sectores de poder –caciques– que habían tenido un acceso privilegiado a ella y los sectores disidentes –en muchos casos zapatistas– que marginados incluso de los espacios territoriales de sus comunidades, buscan redefinir los contenidos de la tradición, apropiarse del campo simbólico y darle nuevo significado.

En este sentido, en Chiapas la disputa por la apropiación de la tradición como diferencia es un campo de tensión y debate porque, como nos recuerdan Hernández, Mattiace y Rus las mujeres chiapanecas han empezado a discutir los criterios de desigualdad que se presentan en la tradición (2002: 40). Así, tradición como diferencia puede ser también campo de reinvencción desde el poder y desde la subalternidad. En las cañadas de Ocosingo, por ejemplo, Leyva afirma que la tradición no es un reflejo de una posición ancestral de cargos, ni del territorio, ni mitos mesoamericanos: la autoridad como parte de una asamblea general de la Unión de Ejidos poco tiene que ver con el sistema de cargos presente en los Altos de Chiapas (1999: 6).

Mientras en Oaxaca la práctica prebendal, el favoritismo político, es una opción para que usos y costumbres existan en condición de “rela-

tiva autonomía". Esto no niega que el sistema de cargos sea también usado como una forma de concentración de bienes que está cimentado en lealtades y compromisos políticos, pero no ha logrado tensionar, al grado de la ruptura, las relaciones al interior de las comunidades. Más bien parece haber generado una inercia al cambio que produce una estructura de poder comunal que no promueve la participación efectiva de las comunidades en la toma de decisiones (Cabrera Mendoza, citado por Velásquez, 2000: 98), o por lo menos, no se concibe el cambio como oposición a usos y costumbres. La disputa distinta respecto de la apropiación de la tradición que para el caso de Oaxaca supone una lucha sobre usos y costumbres desde una acción colectiva que compromete a todos los miembros de una comunidad, no ha llegado a resquebrajar la ideología comunitaria.

Por ello los usos y costumbres, como estructura de acción política, no han colapsado, y esto plantea dificultades al conocimiento porque cuando una forma social responde todavía a las expectativas de quienes participan de ella, es más difícil entender qué esconde. Lo que sí podemos afirmar, en términos de construcción de relaciones de cacicazgo, es que el PRI oficialmente ha reconocido la práctica de usos y costumbres porque no atenta su seguridad política; es más, existe porque fue garantía de filiación partidaria en la mayoría de los municipios indígenas oaxaqueños y tuvo el papel de minimizar cualquier oposición política local por el carácter unificador que contiene.

Muchos consideran que el reconocimiento legal de usos y costumbres en el estado de Oaxaca vendría a debilitar la relación de corporativismo que se expresa en el establecimiento de los cacicazgos indígenas o en la lealtad de las comunidades al PRI. Así las comunidades indígenas ya no tendrían necesidad de declarar lealtad política a cuenta de favores puesto que sus sistemas de representación están reconocidos. Sin embargo, lo que está aconteciendo es el florecimiento de sectores disidentes que se encuentran inconformes con el sistema de usos y costumbres. Es el caso de municipios como Santa Catarina –región mixe– que se encuentran ante la disyuntiva de mantener la unidad a través de la vigencia del consenso logrado en asamblea o abrirse a los partidos como una forma política de ir procesando las diversas posiciones de los comuneros (Velásquez, 2000: 154). Esto implica adscripción política a un solo partido o ampliar su escenario a distintas filiaciones partidarias no sólo para pensar en la alternancia sino en la pluralidad como posibilidad política.

Entonces, la figura de caciquismo presente en las comunidades municipales de Oaxaca se realiza a través de usos y costumbres en tanto este repertorio de tradición contiene, para existir, algunos supuestos que tienen resonancia con los criterios unívocos en que se amparó el unipartidismo y corporativismo del sistema político mexicano. Los usos y costumbres tienen como principio de acción política el consenso de asamblea, y su noción de consenso pasa por construir una postura única de la comunidad. Su capacidad de convivir con la disidencia es precaria. La disidencia es identificada con el resquebrajamiento de la unidad. “En San Jerónimo Silacayoapilla –comunidad mixe–, aunque gobernada por el PRI, desde hace un par de décadas el PAN hizo su entrada en la comunidad y según dicen fue por influencia del clero [...] el PRD arribó con ideas de los jóvenes emigrantes y ahora, lo que quieren es conservar las costumbres de cuando sólo estaba el PRI” (Velásquez, 2000: 193).

Bajo esta figura parecería que el consenso de asamblea requiere de visiones e intereses unitarios, objetivos en un solo sentido; allí donde las opiniones se dispersan o donde existen adscripciones políticas o religiosas diversas, la referencia de usos y costumbres tiende a diluirse, dando una respuesta autoritaria –expulsión– o a cerrarse a “lo externo”. ¿Cuál es entonces el carácter político del consenso que está en juego?

Las regiones indígenas están marcadas por una heterogeneidad muy grande en el acceso a la tierra, tejidos de tenencia que tienen la huella de una reforma agraria en sus distintas variantes –dotación de ejidos, reconocimiento de tierras comunales, dotación de pequeña propiedad– que se constituyen a la vez en hilos finos que definen los sentidos de exclusión e inclusión en las comunidades. Oaxaca es una expresión de ello en tanto que “existen comunidades como Santa María Chimalapa, donde hay quienes mantienen la condición de comuneros y gozan de todos los derechos, y hay «otros» que son considerados como afuereños; pueden adquirir tierras, pero no gozan del estatus de comunero, su relación con la comunidad se reduce a aprovechar un predio y pagar con compromisos y trabajo lo que ordena la comunidad”.¹⁸ A la par, en Chamula, unos cuantos hombres poseen más de 5 hectáreas y la mayoría de las familias poseen menos de una hectárea o nada de tierra (Rus y Collier, 2002: 166), siendo dependientes de la venta de su mano de obra y con la única posibilidad de unirse a grupos disidentes para denunciar las inequidades de sus caciques.

¹⁸Entrevista realizada por David Dumoulin, doctorante del IHEAL (Francia) a Juan Carlos Beas, coordinador de Ucizoni, Oaxaca, marzo de 2001.

Además de la desigualdad que teje la tenencia de la tierra, el sistema de cargos supone también la construcción de diferencias en las comunidades. No cualquiera es elegido principal. Hipotéticamente son sólo los ancianos que tienen una trayectoria de servicio civil quienes estarían calificados para ello, pero Burguete menciona que “el principio de igualdad no existe en las comunidades indígenas chiapanecas, el gobernante requiere de determinados perfiles que en su gran mayoría son manejados por el PRI, dándose alrededor de ello una corrupción terrible”.¹⁹ Por tanto, en comunidades donde existen diferentes tejidos de tenencia que otorgan y quitan derechos, o donde la jerarquía social establece distinciones de acceso al poder, la asamblea no puede expresar el principio de unidad primordial porque ello presupone la posibilidad de que todos hayan tomado una decisión en las mismas condiciones sociales.

El sistema de cargos, por ejemplo, es un terreno masculino donde los varones tienen el privilegio de participar y ser objeto de elección. Entonces, como sistema de relaciones, no sólo cristaliza el rango, sino también las diferencias entre hombres y mujeres. Por otro lado, reconocer que la asamblea es un espacio para dirimir diferencias no quiere decir que ésta sea un espacio neutro, libre de tensiones de poder e intereses; de lo contrario no podríamos entender cuestionamientos en las propias comunidades acerca del sistema de usos y costumbres, preguntas como: ¿quién tiene el derecho de ser elegido, los que viven en la comunidad o los que cumplen con el servicio y dan *tequio*?, ¿o los que radican fuera de la comunidad?, ¿las mujeres deben tener voto o basta con la representación del hombre de la familia?²⁰ Interrogaciones que muestran cómo los usos y costumbres no son estructuras dadas, ni esencias que perviven, sino repertorios que se van construyendo en el marco de las contradicciones de la década de los noventa y los juegos de poder del Estado mexicano, quien busca articular la diferencia y la pluralidad en términos instrumentales.

Si bien el consenso es fruto del debate, la argumentación y el disenso, lo cierto es que construye una noción de legitimidad donde “la decisión alcanza un 99 por ciento; o sea es total y por eso importa más el consenso que la votación”.²¹ Sin embargo esta pers-

¹⁹Entrevista con Araceli Burguete, San Cristóbal de las Casas, enero de 2001.

²⁰En comunidades como Yalalag de Oaxaca, donde existe un revivir de las instituciones comunitarias, estas preguntas acompañaron la elección de autoridades bajo el sistema de usos y costumbres. Entrevista con Hugo Aguilar (abogado mixe), SER, Oaxaca, enero de 2001.

²¹María de Jesús Patricio CNI (Congreso Nacional Indígena), discurso ante el Congreso de la Unión, *La Jornada*, 29 de marzo de 2001, p. 7.

pectiva de consenso basada en una unidad de intereses no necesariamente debe ser leída como procesos de autodeterminación de las comunidades. Contrario a ello, puede tratarse de decisiones atravesadas por principios de lealtad a un partido político. De ser así se convierten en posturas profundamente funcionales con la cultura política del unipartidismo.

Además, el sentido del consenso como unidad de objetivos e intereses lleva el mito de la figura “comunidad” como colectivo que actúa en función de intereses unívocos y donde se puede encontrar una confluencia de visiones; es decir, sujetos sociales homogéneos que existen sin contradicciones, desconociendo que una de las principales funciones del poder es fragmentar los intereses de quienes comparten similares condiciones de existencia. “La intromisión de las sectas trastoca la unidad de la vida comunitaria. Si yo soy miembro de una secta, empiezo a desentenderme de mis obligaciones, del cargo.”²²

Estos elementos nos deben llevar a evaluar la tradición o usos y costumbres de los pueblos indígenas también como entramados que condensan formas de relación social que han sido estructuradas en los marcos del corporativismo y que al cumplir distintos roles en las regiones indígenas, tienen la capacidad de renovarse, sin una transformación radical, ante el advenimiento de nuevas relaciones de fuerza. Asimismo, el consenso comunitario por sus formas unívocas en las que se suele ejercer, puede estar atrapado en tradiciones políticas unipartidistas que difícilmente se reestructuran hacia la pluralidad.

ALGUNAS CONCLUSIONES

El reconocimiento a la diferencia en México y en América Latina es parte de un proceso que ha acompañado el debilitamiento de los estados nacional-populistas y el surgimiento de formas estatales profundamente alejadas de la visión de estado de bienestar. En otras palabras, se ha desarrollado como un contrapunteo a los modelos económico-liberales que caracterizan la región desde la década de los ochenta. En este sentido, la diferencia como política pública y en el marco de la lucha hegemónica, no puede ser evaluada tomando distancia del proceso político en el que se realiza. Su vinculación con otras reformas estatales de

²²Entrevista con Hugo Aguilar (abogado mixe), SER, Oaxaca, enero de 2001.

la época nos permite afirmar que se está consolidando una visión oficial del reconocimiento que estructura la diferencia en términos del orden social y que ha logrado articular la atención a la identidad, subordinándola a un proyecto neoliberal.

Estos motivos deben ayudarnos a pensar en la necesidad de develar dicha apuesta política, lo que supone analizar la política de la diferencia que forma parte de un proceso hegemónico neoliberal. Necesitamos recuperar su forma contestataria, su potencial político de cambio a través de ligarla a las luchas sociales de movimientos que están combatiendo el capital, oponiéndose localmente a las formas en cómo los estados de la región han otorgado derechos a las transnacionales sobre recursos naturales, formas de comercialización e incluso formas de administración de servicios –culturales y de salud.

Si una forma de realización de la diferencia se expresa en el caciquismo, como práctica de autoridad en comunidades de los Altos de Chiapas o en algunas regiones de Oaxaca y convoca para su legitimación a la tradición indígena, entonces debemos aprender a reflexionar sobre esta forma de condensación de la diferencia. Para ello, el caciquismo no debe ser evaluado como un sistema que han generado las comunidades siguiendo sus preceptos culturales, sino más bien como un sistema de cargos que es fruto de relaciones con el poder. Como forma política es parte del sistema corporativista y prebendal que rige el sistema político mexicano. Desde esta perspectiva, nos oponemos a aquellas visiones que consideran que estamos ante un sistema de intolerancia y exclusión en sí mismo y que esto devela el autoritarismo de la cultura política indígena, como si lo indígena no hubiera sido construido en relación con la cultura política mexicana. Afirmaciones como las de Roger Bartra: “el reconocimiento a usos y costumbres traerá consigo el establecimiento de estructuras de origen colonial que albergan semillas de violencia y antidemocracia” (citado por Hernández, 1998: 132) o del senador panista Diego Fernández de Cevallos –“usos y costumbres son un prejuicio para el sistema político mexicano porque expresan arcaísmo político”–²³ reflejan los términos del debate sobre la Ley de Derechos y Cultura Indígena que muestran el ejercicio del caciquismo indio desligado del ejercicio de autoridad en la política mexicana. De ahí la oposición a que usos y costumbres sea el repertorio jurídico que rijan

²³Declaraciones ante los medios de comunicación sobre las razones por las que el Congreso de la Unión no quiere abrir sus puertas a la delegación zapatista, 17 de marzo de 2001.

a las comunidades. Según se piensa, se estaría legalizando el autoritarismo y el arcaísmo de dicho sistema.

Si el caciquismo es una práctica social que expresa interiorización de una cultura política corporativa formada por el Estado mexicano, el caciquismo de las comunidades no tendría sentido si no existiera un Estado corporativista. La compra de votos comunales vía elecciones es la forma en que se articula el ciudadano a un sistema político que no tolera la disidencia. Su éxito político se construye comprando dirigentes, autoridades, líderes de comunidades, votos en elecciones. Por tanto la *no tolerancia a la disidencia*²⁴ no sólo es parte de “la comunidad tradicional”, sino de la cultura política que instauró el PRI como partido oficial, y su éxito radica en el ejercicio de un corporativismo populista que disfraza un sistema violento de dominación.

Para que la diferencia indígena expresada en la tradición o usos y costumbres adquiera un potencial político distinto a lo previsto por el orden social, se requiere una ruptura frontal, drástica con las formas en que ha sido instrumentalizada y las formas en que se renueva en los escenarios comunales. Se necesita disolver las relaciones de control político y el imaginario de las comunidades que piensan en el acceso al beneficio público sólo a través de los favores políticos. Si reconocemos que las relaciones de dominación son como una cadena que eslabona una amplia gradación de posiciones relativas y situacionales donde se da lugar a múltiples redes de poder, debemos ser lo suficientemente cautos en el análisis para pensar cómo cierto tipo de tensiones sociales que no se han resuelto en el pasado, acarrear al presente su carga conflictiva y condicionan el futuro; contradicciones sociales que si bien pueden haber sufrido transformaciones importantes no han logrado superar sus constantes históricas y siguen estructurando dominaciones seculares que suelen reconstituirse a lo largo de una serie de cambios.

Finalmente considero de suma importancia reflexionar a las comunidades indígenas y su capacidad autónoma no solamente como espacios de “relativa autonomía” o de resignificación del poder central, sino atrevernos a pensar a la asamblea comunal y al movimiento indígena mexicano en sus posibilidades de autodeterminación. Esto supone imaginar un tipo de acción política que suspenda el monopolio que tiene el Estado y sus instituciones sobre la política e intente reconfigurar for-

²⁴Hernández, Mattiace y Rus formulan el caciquismo como un sistema que contiene una unidad primordial a través de la cual se ejerce control político. La condición de esta unidad encierra al sujeto indígena en la “comunidad tradicional”. Véase “Múltiples Encuentros”, en *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*, CIESAS, México, 2002, pp. 27-28.

mas sociales que superen la subordinación ideológico-política, que rompan con el manto de la ideología indigenista y patrimonialista de los indios. Parte de esto se evidencia en las luchas por la autonomía y sus expresiones contestatarias que han eclosionado “desde abajo” las relaciones autoritarias del corporativismo; sin embargo, como densidad histórica no han logrado transformar las estructuras de poder de la sociedad mexicana, en parte porque el Estado ha tenido la habilidad de controlarla rápidamente a través de brindar racionalizaciones que han dejado a los sectores insurrectos y sus propuestas políticas, tan sólo bajo formas de sentidos prácticos, abigarrados y fragmentados.

BIBLIOGRAFÍA

- ANIPA (1996), “Proyecto de decreto para la creación de regiones autónomas”, en *La autonomía de los pueblos indios*, Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario del PRD, LVI Legislatura, 1996.
- BONFIL, Guillermo (1981), *Utopía y revolución*, Nueva Imagen, México.
- CONSEJO GENERAL DE REGIONES PLURIÉTNICAS EN CHIAPAS (1996), “Regiones autonómicas pluriétnicas: una propuesta hacia la autonomía indígena”, *Boletín de Antropología Americana*, núm. 27, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México.
- COLLIER, George (1998), *¡Basta!: tierra y rebelión zapatista en Chiapas*, UNACH, Tuxtla Gutiérrez.
- DÍAZ-POLANCO, Héctor (1994), “La rebelión de los más pequeños: los zapatistas y la autonomía”, *Antropología Americana*, núm. 26, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México.
- (1996), “La autonomía de los pueblos indios en el diálogo entre el EZLN y el gobierno federal”, *Boletín de Antropología Americana*, núm. 28, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México.
- (1996), “Las voces de la autonomía regional en México”, en *La autonomía de los pueblos indios*, Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario del PRD, LVI Legislatura, México.
- (1997), “La propuesta de Zedillo sobre los derechos indios: hacia el cuarto descenso”, *Boletín de Antropología Americana*, núm. 31, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México.
- (1997), *La rebelión zapatista y la autonomía*, Siglo XXI, México.
- HARVEY, Neil (1995), “Rebelión en Chiapas: reformas rurales, radicalismo campesino y los límites del salinismo”, en *Chiapas: los rumbos de otra historia*, UNAM-CIESAS-CEMCA-Universidad de Guadalajara, México.

- HERNÁNDEZ CASTILLO, Aída (1998), "Nuevos imaginarios en torno a la nación: el movimiento indígena y el debate sobre la autonomía", en *Estudios Latinoamericanos*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, año V, núm. 9.
- (2001), *La otra frontera: identidades múltiples en Chiapas poscolonial*, CIESAS, México.
- Shannan Mattiace y Jan Rus (coords.) (2002), "Múltiples encuentros", en *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*, CIESAS, México.
- LEYVA, Xóchitl (1995), "Catequistas, misioneros y tradiciones en las cañadas", en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz (coords.), *Chiapas: los rumbos de otra historia*, UNAM-CIESAS-CEMCA-Universidad de Guadalajara, México.
- (1999), "Autonomía en zonas de conflicto armado: el caso de Ocosingo y las cañadas de la selva Lacandona", *Memoria*, núm. 123, CEMOS, México.
- MALLON, Florencia (1995), *Peasant and Nation: The Making of Postcolonial Mexico y Perú*, University of California Press, Los Ángeles.
- MENDOZA, Adolfo (2001), *Populismo e indigenismo en México y Bolivia entre 1920 y 1945*, Flacso, México.
- PATRICIO, María del Jesús (2001), "La mujer frente a los usos y costumbres", *La Jornada*, marzo 29 de 2001.
- ROSEBERRY, William (1994), "Hegemony and the Language of Contention", en *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Duke University Press, Durham y Londres.
- RUS, Jan (1995), "La comunidad revolucionaria institucional: la subversión del gobierno indígena en los Altos de Chiapas, 1936-1968", en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz (coords.), *Chiapas: los rumbos de otra historia*, UNAM-CIESAS-CEMCA-Universidad de Guadalajara, México.
- y George Collier (2002), "Una generación en crisis en los Altos de Chiapas: los casos de Chamula y Zinacantán", en Hernández Castillo, Mattiace y Rus, *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*, CIESAS, México.
- SOUSA, Luis (1999), "Globalización y multiculturalismo: algunas hipótesis a propósito de Chiapas", *Memoria*, núm. 123, CEMOS, México.
- VELÁSQUEZ, María Cristina (2000), *El nombramiento: elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, IEE, Oaxaca.

Índice

INTRODUCCIÓN

<i>Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra</i>	7
Neoindigenismo: desarrollismo y continuidad	9
Legalidad: la disputa por los derechos y por la pluralidad del Estado . . .	13
Identidad. Límites y alcances de la política del reconocimiento	18
Bibliografía	24

Parte I

Neoindigenismo

MERCADOTECNIA EN EL "INDIGENISMO" DE VICENTE FOX

<i>Natividad Gutiérrez Chong</i>	27
Introducción	27
Ley en Materia de Derechos y Cultura Indígena	33
La falta de solución al conflicto chiapaneco	35
La indefinición sobre la élite de profesionistas indígenas para conducir el indigenismo	39
La violencia hacia las poblaciones indígenas y la falta de protección estatal	43
Conclusión	45
Bibliografía	49

LO PÚBLICO ES ANCHO Y AJENO. OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS

PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA DE MUJERES INDÍGENAS

<i>Paloma Bonfil S.</i>	53
A manera de contexto	53
Efectos, resultados y retos de la acción institucional en la condición y posición de las mujeres indígenas. Una revisión apresurada	64
Bibliografía	79

LOS ACUERDOS Y LOS COMPROMISOS ROTOS Y NO CUMPLIDOS

CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO

<i>Salomón Nahmad</i>	81
---------------------------------	----

Introducción	81
El empoderamiento del PAN y las nuevas políticas sociales	84
¿Los indios como nuevos funcionarios para colocarlos bajo control o para lograr autodeterminación?	86
Cambio o continuidad. Proyectos financiados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo	89
Posición del BM y FMI con relación al PAN y a Fox	98
Los acuerdos para los nuevos programas y los nuevos préstamos del BM y del BID	100
Conclusiones y, ¿qué cambió en dos años?	104
Bibliografía	108
Siglas y acrónimos	109
DISPUTANDO EL DESARROLLO: EL PLAN PUEBLA-PANAMÁ Y LOS DERECHOS INDÍGENAS	
<i>Neil Harvey</i>	115
Introducción	115
Breve recuento de dos promesas	117
¿Qué contiene el PPP?: antecedentes, actividades y presupuesto	120
Acotando la autonomía: San Andrés, San Lázaro y el PPP	123
El sur también resiste	127
El zopilote que no baja: el PPP y el gobierno estatal	129
Conclusiones	132
Bibliografía	134
CHIAPAS: NUEVOS MUNICIPIOS PARA ESPANTAR MUNICIPIOS AUTÓNOMOS	
<i>Araceli Burguete Cal y Mayor</i>	137
La remunicipalización en los Acuerdos de San Andrés	138
Remunicipalización y municipio libre: candados a la autonomía indígena	142
Procesos de remunicipalización en Chiapas	146
Remunicipalización y municipio libre: desafíos a la autonomía	162
A manera de conclusión. Ni autonomía ni remunicipalización: la estrategia foxista frente a las autonomías <i>de facto</i>	164
Bibliografía	169
Parte II	
Legalidad	
LA CONSTITUCIONALIDAD PENDIENTE:	
LA HORA INDÍGENA DE LA CORTE	
<i>Magdalena Gómez</i>	175
Introducción	175
La reforma mutilada	178

El debido proceso y la violación al principio de consulta en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo	191
Breve memorial de agravios en el procedimiento para lograr la llamada reforma indígena	193
Posición de las autoridades demandadas ante la Corte	195
Escenarios previstos para las controversias constitucionales indígenas	196
La declaratoria de improcedencia sobre las controversias indígenas	199
Perspectiva	203
Bibliografía	204
LA LUCHA POR LA AUTONOMÍA INDÍGENA EN MÉXICO:	
UN RETO AL PLURARLISMO	
<i>Francisco López Bárcenas</i>	207
Introducción	207
Tiempos de derechos	208
Los derechos de los pueblos indígenas	209
Los derechos indígenas en México	210
La rebelión zapatista y los derechos indígenas	214
Las iniciativas de reforma	215
La reforma rechazada	218
La posición de la Suprema Corte	223
Bibliografía	230
EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA INDÍGENA Y LA POSICIÓN DEL ESTADO DE OAXACA. UNA APROXIMACIÓN SOCIOJURÍDICA	
<i>Juan Carlos Martínez</i>	233
Las perspectivas jurídicas	235
La lógica externa del campo. Relaciones de fuerza	239
La lógica interna del campo. Dimensión técnico-jurídica	244
La respuesta del estado de Oaxaca. ¿Un caso de excepción?	250
Conclusiones	256
Bibliografía	260
AUTONOMÍA Y HETERONOMÍA. LA REFORMA CONSERVADORA	
<i>Consuelo Sánchez</i>	261
Viejos enfoques frente a nuevos retos	262
El alcance de los derechos. Entre la autonomía y la heteronomía	268
Libre determinación y autonomía	271
Conclusión	281
Bibliografía	283

Parte III

Identidad

LA DIFERENCIA EN DEBATE:

LA POLÍTICA DE IDENTIDADES EN TIEMPOS DEL PAN

R. <i>Aída Hernández Castillo</i>	287
Del dicho al hecho: las promesas de Fox	290
El movimiento indígena y la construcción de una nueva ciudadanía	295
Multiculturalismo y ciudadanía diferenciada desde las mujeres indígenas	298
Reflexiones finales	302
Bibliografía	304

DERECHOS HUMANOS, ETNICIDAD Y GÉNERO:

REFORMAS LEGALES Y RETOS ANTROPOLÓGICOS

<i>María Teresa Sierra</i>	307
Contexto	309
Reconocimiento legal de los derechos indígenas y de las mujeres	311
Sistemas normativos, jurisdicción indígena y derechos humanos	312
Los usos políticos de los derechos humanos	315
La crítica a la costumbre y los derechos de las mujeres indígenas	320
Conclusiones	325
Bibliografía	329

RECONOCIMIENTO Y REDISTRIBUCIÓN

<i>Héctor Díaz-Polanco</i>	333
El festín de las promesas	333
El fracaso del reconocimiento de derechos	335
La responsabilidad de los poderes	340
La estrategia foxista: desarrollo de la comunidad	343
Igualdad <i>versus</i> reconocimiento	346
La respuesta del movimiento indígena	351
Bibliografía	355

PENSANDO A LA DIFERENCIA EN SU POSIBILIDAD POLÍTICA

<i>Sarela Paz Patiño</i>	357
El sujeto indígena y su relación con los pactos de dominación	358
La política de la diferencia y la agenda de los noventa	362
La tradición inscrita en la diferencia indígena: gobiernos comunales y poderes locales	367
Diferencia de roles en el caciquismo de Oaxaca y Chiapas	374
Algunas conclusiones	378
Bibliografía	381

TÍTULOS PUBLICADOS EN COEDICIÓN
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES
EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL (CIESAS)

- ANÓNIMOS Y DESTERRADOS. LA CONTIENDA POR
EL "SITIO QUE LLAMAN DE QUAUYLA" SIGLOS XVI-XVIII.
Cecilia Sheridan. 2000
- ANTROPOLOGÍA DE LA DEUDA.
CRÉDITO, AHORRO, FIADO Y PRESTADO EN LAS FINANZAS COTIDIANAS.
Coordinación por *Magdalena Villarreal. 2004*
- AZÚCAR Y TRABAJO. TECNOLOGÍA DE
LOS SIGLOS XVII Y XVIII EN EL ACTUAL ESTADO DE MORELOS.
Beatriz Scharrer Tamm. 1997
- BAJO EL SIGNO DE LA COMPULSIÓN. EL TRABAJO FORZOSO
INDÍGENA EN EL SISTEMA COLONIAL YUCATECO 1540-1730.
Gabriela Solís Robleda. 2003
- CÍRCULOS DE PODER EN LA NUEVA ESPAÑA.
Coordinación y presentación por *Carmen Castañeda. 1998*
- COSTUMBRES, LEYES Y MOVIMIENTO INDIO EN OAXACA Y CHIAPAS.
Coordinación por *Lourdes de León Pasquel. 2001*
- CREPÚSCULO DE LOS ÍDOLOS EN LA ANTROPOLOGÍA SOCIAL:
MÁS ALLÁ DE MALINOWSKI Y LOS POSMODERNISTAS.
Witold Jacorzynski. 2004
- DE LO PRIVADO A LO PÚBLICO. ORGANIZACIONES EN CHIAPAS.
Coordinación e introducción por *Gabriela Vargas Cetina. 2002*
- EL DISCURSO DEL PODER.
INFORMES PRESIDENCIALES EN MÉXICO (1917-1946)
Eva Salgado Andrade. 2003
- EL HIPERTEXTO MULTICULTURAL EN MÉXICO POSMODERNO.
PARADOJAS E INCERTIDUMBRES.
Gabriela Coronado y Bob Hodge. 2004
- EL INMIGRANTE MEXICANO: LA HISTORIA DE SU VIDA.
ENTREVISTAS COMPLETAS, 1926-1927.
Manuel Gamio. 2002
- EL LEVIATÁN ARQUEOLÓGICO.
ANTROPOLOGÍA DE UNA TRADICIÓN CIENTÍFICA EN MÉXICO.
Luis Vázquez León. 2003
- EL TRIÁNGULO IMPOSIBLE: MÉXICO, RUSIA SOVIÉTICA
Y ESTADOS UNIDOS EN LOS AÑOS VEINTE.
Daniela Spenser. 1998
- ENSAYO DE GEOPOLÍTICA INDÍGENA. LOS MUNICIPIOS TLAPANECOS.
Danièle Dehouve. 2001
- ENTRE LOS SUEÑOS DE LA RAZÓN. FILOSOFÍA Y ANTROPOLOGÍA DE LAS
RELACIONES ENTRE HOMBRE Y AMBIENTE
Witold Jacorzynski. 2004

- ESCRITURA ZAPOTECA. 2,500 AÑOS DE HISTORIA.
Coordinación e introducción por *María de los Ángeles Romero Frizzi*. 2003
- ESTADOS UNIDOS E IRAQ. PRÓLOGO PARA UN GOLPE PREVENTIVO.
Luis Mesa Delmonte y Rodobaldo Isasi Herrera. 2004
- ESTUDIOS SOBRE LA VIOLENCIA. TEORÍA Y PRÁCTICA.
Coordinación por *Witold Jacorzynski*. 2002
- GLOBALIZACIÓN: UNA CUESTIÓN ANTROPOLÓGICA.
Coordinación por *Carmen Bueno Castellanos*. 2000
- INFORME DEL MARQUÉS DE SONORA AL VIRREY
DON ANTONIO BUCARELY Y URSÚA.
Estudio introductorio por *Clara Elena Suárez Argüello*. 2002
- LA CONQUISTA INCONCLUSA DE YUCATÁN.
LOS MAYAS DE LA MONTAÑA, 1560-1680.
Pedro Bracamonte y Sosa. 2001
- LA DINÁMICA DE LA EMIGRACIÓN MEXICANA.
Agustín Escobar Lataptí, Frank D. Bean y Sidney Weintraub. 1999
- LA DISTINCIÓN ALIMENTARIA DE TOLUCA. EL DELICIOSO VALLE
Y LOS TIEMPOS DE ESCASEZ, 1750-1800.
María del Carmen León García. 2002
- LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN MÉXICO EN ÉPOCAS
DE ESTABILIZACIÓN Y REFORMA ECONÓMICA.
Fernando Cortés. 2000
- LA ENCARNACIÓN DE LA PROFECÍA. CANEK EN CISTEIL.
Pedro Bracamonte y Sosa. 2004
- LA OTRA FRONTERA. IDENTIDADES MÚLTIPLES EN EL CHIAPAS POSCOLONIAL.
Rosalva Aída Hernández Castillo. 2001
- LA PENÍNSULA FRACTURADA. CONFORMACIÓN MARÍTIMA, SOCIAL Y
FORESTAL DEL TERRITORIO FEDERAL DE QUINTANA ROO. 1884-1902.
Gabriel Aarón Macías Zapata. 2002
- LAS DINÁMICAS DE LA POBLACIÓN INDÍGENA.
CUESTIONES Y DEBATES ACTUALES EN MÉXICO.
Coordinación e introducción por
François Lartigue y André Quesnel. 2003
- LAS EXPRESIONES LOCALES DE LA GLOBALIZACIÓN: MÉXICO Y ESPAÑA.
Carmen Bueno y Encarnación Aguilar. 2003
- LAS MUJERES DE HUMO.
MORIR EN CHENALHÓ. GÉNERO, ETNIA Y GENERACIÓN.
FACTORES CONSTITUTIVOS DEL RIESGO DURANTE LA MATERNIDAD.
Graciela Freyermuth Enciso. 2003
- LAS MUJERES Y SUS DIOSAS EN LOS CÓDICES PREHISPÁNICOS DE OAXACA.
Cecilia Rossell y María de los Ángeles Ojeda Díaz. 2003

LAS TRAMAS DEL ALBA. UNA VISIÓN DE LAS LUCHAS POR
EL RECONOCIMIENTO EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO (1968-1993).
Ernesto Isunza Vera. 2001

LOS CAMINOS DE LA MONTAÑA. FORMAS DE REPRODUCCIÓN SOCIAL
EN LA MONTAÑA DE GUERRERO.

Coordinación por *Beatriz Canabal Cristiani. 2001*

LOS CICLOS DE LA DEMOCRACIA.
GOBIERNO Y ELECCIONES EN CHIHUAHUA.

Alberto Aziz Nassif. 2000

LOS RETOS DE LA ETNICIDAD EN LOS ESTADOS-NACIÓN DEL SIGLO XXI.

Coordinación y presentación por *Leticia Reina. 2000*

MESTIZAJES TECNOLÓGICOS Y CAMBIOS CULTURALES EN MÉXICO

Coordinación por *Enrique Florescano y Virginia García Acosta. 2004*

MÉXICO AL INICIO DEL SIGLO XXI: DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y DESARROLLO.

Coordinación e introducción por *Alberto Aziz Nassif. 2003*

MITO, IDENTIDAD Y RITO: MEXICANOS Y CHICANOS EN CALIFORNIA.

Mariángela Rodríguez. 1998

MOVILIDAD SOCIAL DE SECTORES MEDIOS EN MÉXICO.

UNA RETROSPECTIVA HISTÓRICA (SIGLOS XVII AL XX).

Coordinación por *Brígida von Mentz. 2004*

POLÍTICAS Y REGULACIONES AGRARIAS. DINÁMICAS DE PODER Y
JUEGOS DE ACTORES EN TORNO A LA TENENCIA DE LA TIERRA.
Coordinación por *Éric Léonard, André Quesnel y Emilia Velázquez. 2003*

RUDINGERO EL BORRACHO Y OTROS EJEMPLARES MEDIEVALES
DEL MÉXICO VIRREINAL.

Danièle Dehouve. 2000

TRABAJO, SUJECCIÓN Y LIBERTAD EN EL CENTRO DE LA NUEVA ESPAÑA.
ESCLAVOS, APRENDICES, CAMPESINOS Y OPERARIOS MANUFACTUREROS,
SIGLOS XVI A XVIII.

Brígida von Mentz. 1999

TRAVESTIDOS AL DESNUDO: HOMOSEXUALIDAD, IDENTIDADES Y
LUCHAS TERRITORIALES EN COLIMA.

César O. González Pérez. 2003

VECINOS Y VECINDARIOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO. UN ESTUDIO SOBRE
LA CONSTRUCCIÓN DE LAS IDENTIDADES VECINALES EN COYOACÁN, D.F.

Patricia Safa Barraza. 2001

VIAJES AL DESIERTO DE LA SOLEDAD.

UN RETRATO HABLADO DE LA SELVA LACANDONA.

Compilación, prólogo e introducción por *Jan de Vos. 2003*

VICIOS PÚBLICOS, VIRTUDES PRIVADAS: LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO.

Coordinación, prefacio e introducción por *Claudio Lomnitz. 2000*

VISIONES DE FRONTERA.

LAS CULTURAS MEXICANAS DEL SUROESTE DE ESTADOS UNIDOS.

Carlos G. Vélez-Ibáñez. 1999

El Estado y los indígenas en tiempos del PAN:

neoindigenismo, legalidad e identidad



se terminó de imprimir
en la ciudad de México
durante el mes de diciembre
del año 2004.

La edición, en papel de
75 gramos, consta
de 2,000 ejemplares más
sobrantes para reposición
y estuvo al cuidado de
la oficina litotipográfica
de la casa editora.

ISBN 970-701-524-1
MAP: 132245-01

Este libro reúne distintas perspectivas disciplinarias desde el derecho, la antropología, la sociología y las ciencias políticas, para analizar los cambios o continuidades que ha tenido la relación del Estado con los pueblos indígenas de México, a partir de las elecciones de julio de 2000, cuando subió al poder el Partido Acción Nacional (PAN), poniendo fin a más de 50 años de gobierno priísta.

A la primera etapa de júbilo, por parte de algunos sectores de la sociedad mexicana que veían en el cambio de partido el inicio de una verdadera transición a la democracia, ha seguido una segunda etapa de desencanto por las continuidades en las políticas económicas, sociales y culturales de la administración de Vicente Fox. Las promesas incumplidas del régimen con relación al conflicto chiapaneco, la limitada reforma legislativa con respecto a los derechos de los pueblos indígenas y la promoción de megaproyectos de desarrollo que pasan por alto la voluntad de la población indígena y rural a quienes afectarán, han puesto en duda las posibilidades reales de democratizar la sociedad mexicana y construir un verdadero proyecto nacional multicultural.

El propósito del libro es el de reflexionar sobre la relación entre el Estado y los indígenas en la administración de Vicente Fox, a partir de tres grandes temas: el neoindigenismo y su relación con las políticas de desarrollo, el análisis crítico de las reformas legislativas en materia indígena aprobadas, y por último el impacto de estos temas en el debate de las identidades y las políticas de reconocimiento. De esta manera se pretende aportar a la reflexión crítica sobre el momento histórico actual y futuro de las relaciones entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas, y contribuir con ello a reabrir el debate sobre una reforma en materia indígena que recoja los reclamos históricos de los pueblos indígenas.

El Estado y los indígenas



9 789707 015241



CONOCE
PARA DECIDIR