

ROSTROS Y CAMINOS DE LOS MOVIMIENTOS
INDÍGENAS EN MÉXICO

Rostros y caminos de los movimientos indígenas en México

Francisco López Bárcenas

*Rostros y caminos de los movimientos
indígenas en México*

DR. © Francisco López Bárcenas

Diseño de cubierta: Miguel Carranza Trejo
Fotografía de portada:

DR. © mc editores
Texcaltitla 27
01830 Ciudad de México
tels. 2650 3422 / 2650 0964
mceditores@hotmail.com

Primera edición: abril de 2005

ISBN:

Impreso en México • *Printed in Mexico*

Índice

Entrada, 7

Conformación de los nuevos movimientos indígenas en México

Introducción, 11 / Antecedentes, 17 / El EZLN
y el movimiento indígena, 22 / Rostros y máscaras,
caminos y veredas, 33 / Y después de esto ¿qué?, 43

El largo camino de los derechos indígenas en México

Introducción, 49 / Tiempos de derechos, 53 /
Los derechos de los pueblos indígenas, 56 / Los
derechos indígenas en México, 57 / La rebelión
zapatista y los derechos indígenas, 63 /
Las iniciativas de reforma, 66 / La reforma
rechazada, 71 / La posición de la Suprema Corte
de Justicia de la Nación, 80

La construcción de autonomías indígenas desde abajo

Tiempos de autonomías, 93 / Multiculturalismo, autonomías y desarrollo, 99 / Algunos problemas de fondo, 103 / Algunos problemas de forma, 110 / La subordinación a poderes mestizos, 113 / Organizaciones indígenas y participación comunitaria, 115 / Para continuar la reflexión, 119

Salida, 125

Entrada

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS ASISTIMOS al surgimiento de nuevos movimientos indígenas, y lo son por la novedad de su conformación, pero también por sus demandas. Ya no estamos ante culturas atrasadas a las que había que ayudar a desarrollarse porque sólo dejando de ser indígenas podrían salir de la pobreza, como por mucho tiempo se les concibió, sino ante una diversidad de culturas que reclaman el derecho a su existencia. Tampoco nos encontramos frente a un movimiento indígena que se encuentra al final, lugar que por mucho tiempo se le asignó a los campesinos, incluso por los luchadores de izquierda. Por el contrario, presenciamos el surgimiento de unos pujantes movimientos que han sabido construir estrategias novedosas de lucha hasta hacerse escuchar, en una época en que la mayoría de las luchas sociales se encontraban alicaídas. La aparición de los pueblos y comunidades indígenas de México como actores políticos, luchando por sus derechos colectivos, ha dado pie a un nutrido debate so-

bre lo que representan para el presente y el futuro de la nación, tanto entre los propios indígenas como en la sociedad en general.

Esta situación no es privativa del Estado mexicano. En todos los países de América Latina se han sucedido movimientos indígenas que se expresan de muy diversas maneras, aunque dichas formas pueden agruparse en dos grandes corrientes: una que apuesta a la creación de organizaciones tradicionales, de corte jerárquico y corporativo y otra que apuesta por la reivindicación de las estructuras comunitarias como base de una estructuración mayor, construyendo redes y lazos que potencien su lucha. Igual sucede con sus estrategias. Mientras las primeras apuestan a escalar puestos dentro de la administración de los gobiernos en turno para empujar sus demandas desde ahí, las otras apuestan a deconstruir el poder burocrático estatal y en su lugar crear otro que tenga sus raíces en los sujetos mismos. Así sucede en muchas partes del continente: Guatemala, Colombia, Ecuador, Bolivia y Chile, por mencionar sólo a los países donde más protagonismo han alcanzado los movimientos indígenas, aunque parece que el esquema puede generalizarse a todos los movimientos indígenas del continente.

Este trabajo trata de cómo se han conformado en México los movimientos indígenas, de sus demandas y la ejecución de éstas. En él se reúnen tres ensayos sobre tres temas distintos, que a su vez constituyen los rostros de los diversos movimientos indígenas y

los caminos que cada uno de ellos viene andando para alcanzar sus fines. Son tres documentos escritos en tres tiempos diferentes para explicarnos y explicar a otros los procesos de los que tratan: la conformación de los nuevos movimientos indígenas en México, la lucha por el reconocimiento de los derechos indígenas en la Constitución política del país y la construcción de las autonomías indígenas, una vez que el Estado mexicano se negara a reconocer este derecho.

No se trata de un trabajo nuevo, sino de un esfuerzo de síntesis de varios que sobre el tema se escribieron en coyunturas específicas. El primero de ellos fue presentado como tal en la primera parte de las “Jornadas Latinoamericanas” sobre Movimiento indígena: resistencia y proyecto alternativo, realizadas en la ciudad de México, del 28 al 30 de mayo de 2003, bajo el auspicio de la Universidad Nacional Autónoma de México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad de la Ciudad de México y la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco. El segundo se presentó como parte del curso que sobre Identidades culturales y derechos humanos dictó el autor del 9 al 13 de julio de 2001 en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica, en Oñate, España. El último en su inicio fue una ponencia presentada en la Universidad Internacional de Andalucía, sede Iberoamericana Santa María de la Rábida, en las Jornadas sobre multiculturalidad y derechos indígenas en América, del 29 de junio al 1 de julio de 2004.

Los hemos reunido ahora en un solo libro porque los tres textos han circulado muy poco en México y consideramos necesaria su difusión para contribuir al debate sobre los nuevos movimientos indígenas y sus demandas. A los tres se les han hecho las adecuaciones necesarias para contextualizarlos en el escenario mexicano y en la época actual, pero en esencia siguen manteniendo su contenido original. Esperamos que cumplan su objetivo de mantener vivo el debate sobre el futuro del movimiento indígena en México.

Conformación de los nuevos movimientos indígenas en México

Los movimientos contemporáneos son profetas del presente. Lo que ellos poseen no es la fuerza del aparato, sino el poder de la palabra. Anuncian los cambios posibles, no el futuro distante sino el presente de nuestras vidas; obligan a los poderes a mostrarse y les dan forma y rostro; utilizan un lenguaje que parece exclusivo de ellos, pero dicen algo que los trasciende y hablan por todos nosotros.

ALBERTO MELUCCI
*Acción colectiva,
vida cotidiana y democracia*

Introducción

EL FIN DEL SIGLO XX Y EL PRINCIPIO DEL XXI estuvieron marcados por el signo de los nuevos movimientos sociales, dentro de los cuales sobresalen los movimientos indígenas. Cuando el avance del capital financiero sustituía a la política y restaba espacios a las luchas gremiales, cuando parecía que llegábamos al fin de la historia y la mundialización del capital se nos presentaba como un destino manifiesto,¹ vemos surgir

¹ Para una exposición más amplia sobre el impacto del capital financiero en la política puede verse Almeyra, Guillermo, “Lo político y la política en la mundialización”, en Ávalos Tenorio, Gerardo (coord.), *Repensar lo político*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, 2002, pp. 209-313.

las identidades locales reclamando sus derechos específicos. Así, desde hace varios años, los pueblos indígenas, sus comunidades y organizaciones, se han convertido en sujetos políticos con una utopía común bien definida: ser reconocidos dentro de las sociedades en las que viven con plenos derechos, igual que los demás miembros de éstas. Es más, todavía persisten en ello y no se ven signos de que piensen dejar de hacerlo en los próximos años.

Estamos ante el hecho de que los pueblos indígenas no sólo existen, sino que también se mueven y en muchos casos lo hacen fuera de los espacios institucionalizados por los estados de los que forman parte, creando sus propios rostros y rumbos. Esto desconcierta a la clase política tradicional, porque los movimientos indígenas no son cualquier movimiento, sino unos que dentro de su utopía incluyen modificar el actual estado de cosas por otro que ensanche los espacios de participación en la vida política del país, al tiempo que amplíe las vías para hacerlo, dando origen, de esa manera, a nuevos movimientos sociales que, como bien observa Melucci,² impactan diferentes niveles o sistemas de la estructura social, se expresan en distintas formas y orientaciones y pertenecen a diferentes fases de desarrollo de un sistema o a distintos sistemas históricos.

² Alberto Melucci, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, El Colegio de México, México, 1999, p. 59.

Ahora bien, estos nuevos movimientos no se dan en el vacío, sino en contextos económicos, políticos y sociales bastante complejos. Uno de los rasgos distintivos es que ni en su manifestación ni en sus demandas se restringen a los ámbitos de los estados nacionales, a veces ni a la región del mundo a la que pertenecen. Casi siempre sus demandas fundamentales alcanzan espacios más amplios, que incluyen diversos territorios marcados por la geografía, pero también por la influencia del capital. No se explica de otra manera la alerta lanzada en el año 2000 por la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos a los gobiernos de Latinoamérica, afirmando que durante los próximos quince años “el mayor desafío de los estados americanos serían los movimientos indígenas de resistencia”, los cuales, según su afirmación, serían potenciados por redes transnacionales de activistas por los derechos humanos.³ Otro ejemplo puede ser la coordinación de diversas organizaciones indígenas de Centroamérica, México incluido, para oponerse al Plan Puebla Panamá. Para el caso mexicano, bastaría recordar que la defensa de la reforma constitucional sobre el reconocimiento de los derechos indígenas en México, el presidente de la república la hizo en el extranjero y no en el interior del país, ante la evidencia de que el movi-

³ Jim Cason y David Brooks, “Movimientos indígenas, principales retos para AL en el futuro: CIA”, *La Jornada*, 19 de diciembre de 2000.

miento indígena y gran parte de la sociedad mexicana las rechazó porque no satisfacía las demandas de los destinatarios de aquélla, pero también porque empañaban la posibilidad de arreglar en forma pacífica el conflicto armado en Chiapas y tampoco contribuía a construir un régimen político democrático, de derecho y multicultural. Las protestas de los habitantes de México no importaban, se trataba de tranquilizar a la clase política de otros países. Aunque, para su sorpresa, fuera de nuestro país también hay personas que tienen esa percepción y no tuvieron empacho en hacérselo patente.

Esta situación genera que los movimientos indígenas también levanten demandas nuevas, que coinciden con las de movimientos que se dan en otras latitudes. Entre las primeras sobresale la lucha por la defensa de la integridad nacional frente a las embestidas externas, al tiempo que enfocan sus esfuerzos para reconfigurar el ejercicio del poder interno, de tal manera que la ciudadanía étnica y el ejercicio de los derechos políticos puedan ser una realidad. Estas demandas se han concretado en el reclamo de regímenes de autonomía indígena, que incluyen el derecho a ser reconocidos como pueblos étnicamente diferenciados, a tener sus propias formas de autogobierno y a participar en la vida nacional de manera diferente al resto de la población, dando origen a otro tipo de ciudadanía. En ese sentido se inscriben también las luchas por sus territorios, la defensa del conocimiento

tradicional y la biodiversidad; la lucha por un desarrollo con rostro indígena y en general la defensa de la cultura, bajo la idea de que la diversidad cultural nos enriquece a todos y cuando algo de ella se pierde todos empobrecemos.

Las nuevas formas en que los movimientos se manifiestan van desde las redes sociales, foros internacionales, denuncias públicas y comunicación vía internet. Todas estas acciones colectivas que la mayoría de las veces involucra a actores de diferentes estados, superan las formas tradicionales de organización, jerárquicas, las más de las veces corporativas y clientelares, que luchan por espacios dentro del aparato gubernamental. Los movimientos indígenas son nuevos porque también lo son los actores políticos que en ellos intervienen, sus demandas son nuevas y también las formas de manifestarse.

Pero esta afirmación no siempre aclara que es un nuevo movimiento indígena. Si no, reflexiónese sobre lo siguiente. Ya se ha vuelto un lugar común expresar que el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) abrió el espacio para que en México se manifestara un nuevo movimiento indígena, dando por sentado que éste es uno y no varios. Lo que no se ha explicado con suficiente claridad es cómo fue que el zapatismo abrió dichos espacios para que el movimiento indígena se expresara y cuáles son los rasgos que distinguen a este movimiento de sus manifestaciones anteriores. Muchas veces esta explicación fue

sustituida por posiciones políticas o ideológicas que reclamaban la paternidad del movimiento indígena y de ahí derivaban que por ser los precursores no tenían obligación de explicar la novedad, o por otras que coincidiendo con los postulados zapatistas asumían que con explicar aquél era suficiente. En ambas posturas todo podía pasar por novedoso y estar bien para los militantes, pero no para el resto de la sociedad que trata de entender las reivindicaciones de los pueblos indígenas y sus organizaciones.

En el presente texto me propongo ofrecer una explicación sobre lo novedoso de los movimientos indígenas en México y cómo el zapatismo contribuyó a su nacimiento al tiempo que potenció su desarrollo. Nótese de entrada que no hablo del “movimiento indígena mexicano”, sino de los movimientos indígenas de México, lo cual no es sólo un juego de palabras sino una posición metodológica, conceptual y hasta política si se quiere. En éstas asumo que no existe un solo movimiento indígena sino varios, y no son mexicanos en la medida que en ninguno se reconocen todos los pueblos indígenas de México, pero son de México porque quienes participan en ellos se reclaman mexicanos y se desarrollan en su territorio. Para el análisis expondré unos breves antecedentes de los movimientos indígenas, así como la manera en que se fueron tejiendo algunas de sus tendencias más visibles: la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) y el Congreso Nacional Indígena (CNI), los diversos rasgos que caracterizan

a cada una de estas tendencias para terminar con algunas reflexiones sobre los retos que enfrenta el movimiento indígena en la actualidad.

Antecedentes

Es elemental pero no por eso puede obviarse: hablar de movimientos indígenas novedosos lleva implícito el reconocimiento de que existió o existe otro que ha dejado de serlo. Y en efecto, puede afirmarse sin faltar a la verdad que los movimientos indígenas comenzaron desde la llegada de los primeros colonizadores a estas tierras y continuaron durante los primeros años de la Independencia. Sin embargo, en la época contemporánea los movimientos indígenas comenzaron a manifestarse en los setentas, cuando el gobierno federal priista, de corte corporativo y autoritario,⁴ abrió espacios, a manera de válvulas de escape, para frenar el descontento contra las políticas indigenistas, que en sus versiones asimilacionistas, integracionistas, etno-desarrollistas o de participación, estaban entrando en crisis al no responder a las necesidades de los pueblos y las comunidades indígenas.

Así, en 1973 se creó el Movimiento Nacional Indígena (MNI), con participación mayoritaria de profesos-

⁴ Sobre el carácter autoritario del régimen político mexicano puede verse Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994. Sobre todo el capítulo segundo.

res bilingües, a quienes el Estado les endosó la representación de sus pueblos y comunidades sin tenerla, a cambio de que legitimaran sus políticas indigenistas. Dos años después, en 1975, el Estado impulsó la creación del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI), integrado por los Consejos Supremos que se crearon de manera corporativa por todo el país. Como en el caso anterior, el Estado reconoció al Consejo la interlocución que no tenía con los pueblos indígenas, lo que tuvo el efecto de que pronto entrara en crisis de representatividad y se fracturara. Una parte de ésta constituyó la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI) que en la década siguiente se integró a la Coordinadora Nacional “Plan de Ayala” (CNPA), mientras la otra parte desapareció por inanición. En 1977 se creó la Asociación Nacional de Profesionistas Indígenas Bilingües AC. (ANPIBAC) con el apoyo del gobierno, que los necesitaba para promover la aculturación de los pueblos indígenas y de esa manera se integraran a la “cultura nacional”. En un principio tuvieron como objetivo defender los derechos de sus comunidades ante la Secretaría de Educación Pública (SEP); sólo que algunos profesores con arraigo en sus comunidades incorporaron en sus demandas problemas políticos y agrarios de aquéllas, situación que finalmente condujo a la división de la asociación. Algunos de sus miembros la abandonaron y los que quedaron en ella la utilizaron más para obtener puestos dentro de la ad-

ministración gubernamental que para conseguir los fines para los que se había creado.⁵

Esta epata del movimiento indígena se caracterizó por estructurarse a iniciativa del Estado y por lo mismo servir a sus intereses más que a los de los indígenas que decía representar; por lo mismo, sus demandas se restringían a lo que el gobierno estaba dispuesto a brindar. En otras palabras, las organizaciones indígenas servían para impulsar las políticas indigenistas del gobierno, no para defender los intereses de las comunidades de donde eran originarios sus integrantes.

También en los ochenta comenzaron a formarse organizaciones –en su mayoría regionales– que levantaron demandas fuera de los cauces institucionales, aunque en su mayoría se confundían con las demandas campesinas: dotación de tierras, libertad de administrar y explotar sus recursos naturales para beneficio de sus propias comunidades, respeto al derecho de elegir sus propias autoridades y cese a la represión en su contra, entre las más comunes. Se trataba de movimientos que marchaban a la zaga de los movimientos campesinos y que se confundían con éstos.

En esa época también comenzaron a surgir las organizaciones indígenas que impulsaban proyectos productivos propios. Puede decirse que en esta etapa las

⁵ Una historia de estos movimientos indígenas puede encontrarse en Mejía Piñeiros y Sergio Sarmiento, *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, 2a. ed., Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM/ Siglo XXI Editores, México, 1991.

organizaciones indígenas adoptan una estructura jerarquizada, similar a la de cualquier otra organización social o política, y sus demandas adquieren rasgos economicistas y en algunos casos políticos, pero sin un componente étnico. Pero no sólo era eso, en la mayoría de los casos los proyectos productivos se distinguían de otros porque buscaban apropiarse del proceso productivo sin perder su autonomía política, aunque esta todavía no se planteara como un derecho de pueblos, con sustento en la reivindicación étnica y cultural. Estos objetivos se manifestaron en los esfuerzos de las organizaciones por mantener el control y la autogestión en los proyectos, desde su financiamiento, su implementación y sus resultados, al tiempo que mantenían su independencia frente a las organizaciones corporativas oficiales y los partidos políticos. Para resistir, estas organizaciones a su vez buscaron alianzas entre ellas, dando lugar al surgimiento de organizaciones regionales y estatales. Así se formaron la Unión de Uniones Ejidales y Grupos Campesinos Solidarios, en Chiapas; la Alianza de Organizaciones Campesinas Autónomas de Guerrero y la Coalición de Ejidos Cafetaleros de la Costa Grande, en Guerrero; la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca y la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo, en Oaxaca,⁶ entre otras.

⁶ Consuelo Sánchez, *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*, Siglo XXI Editores, México, 1999, pp. 127-130.

Un cambio significativo en la orientación y estructura de los movimientos indígenas, que constituye un antecedente de algunos movimientos indígenas actuales, es el inicio de la formación de organizaciones a finales de los ochenta. Entre éstas es de importancia la creación del Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI), que desde 1988 comenzó a plantear la necesidad de un régimen de autonomía regional para los pueblos indígenas de México, inspirados en el modelo de autonomía regional impulsado para el Estrado de Nicaragua.⁷ Con el FIPI el movimiento indígena empezó a dejar de ser apéndice del movimiento campesino y comenzó a perfilar sus propios rasgos identitarios, tanto en su discurso como en su conformación. Durante la coyuntura de los 500 años de la invasión española a nuestro país el discurso étnico adquirió relevancia en el movimiento social frente a las demandas campesinas. Esto se reflejó en el Primer Foro Internacional sobre Derechos Humanos de los Pueblos Indios, realizado en Matías Romero, Oaxaca, en 1989, lo mismo que en el segundo, realizado en Xochimilco,

⁷ Para la historia del FIPI puede verse Ruiz, Margarito, “El frente independiente de pueblos indios”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 117-132. Sobre el proceso de reconocimiento de las autonomías regionales en Nicaragua: González Pérez, Miguel, *Gobiernos pluriétnicos, la Constitución de Regímenes de Autonomía en Nicaragua*, Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe del Atlántico Norte/Plaza y Valdés, México, 1997, pp. 245-292.

Distrito Federal, al año siguiente. Fruto de la maduración, en ese año se creó el Frente Nacional de Pueblos Indígenas (Frenapi) y para 1992 se organizó la campaña “500 años de resistencia indígena, negra y popular”. En todos estos eventos se fue construyendo un nuevo tipo de discurso indígena, que de reclamar acceso a la tierra y manejo directo de la explotación de los recursos naturales, o bien libertad política para elegir a sus autoridades locales o alto a la represión policial o caciquil, pasaba a reclamar autonomía para los pueblos indígenas, en su versión de autonomía regional.⁸

El EZLN y el movimiento indígena

En esas andábamos cuando en el estado de Chiapas apareció públicamente el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), aquel 1 de enero de 1994. Como bien es sabido, en su inicio los rebeldes no hicieron mención explícita a demandas indígenas, éstas sólo podían encontrarse dentro de sus reclamos de manera tangencial. “Somos producto de 500 año de lucha”, decían en la Primera Declaración de la Selva Lacan-

⁸ Sobre este periodo del movimiento indígena puede verse Flores Félix, Joaquín, “Los pueblos indios en la búsqueda de espacios”, *Cuadernos Agrarios*, núms. 11-13, nueva época, México, enero-diciembre de 1995, pp. 148-158. También Sarmiento, Sergio, “El movimiento indio mexicano y la reforma del Estado”, *Cuadernos del Sur*, núm. 16, año 7, Oaxaca, México, mayo de 2001, pp. 65-96.

dona, pero sus demandas se sinterizaban en trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz”,⁹ que obviamente, podían ser reclamadas legítimamente por todos los sectores sociales. Como también es del conocimiento público, a la declaración de guerra que el EZLN hiciera al Estado mexicano siguió una ofensiva militar del gobierno federal que fue detenida cuando la sociedad civil tomó las calles y plazas públicas para exigir un alto a la guerra y el inicio de diálogo entre las partes para buscar una solución al conflicto. Dentro de los grupos sociales que se movilizaron en apoyo a las demandas del ejército zapatista se encontraban los pueblos indígenas y varias de sus organizaciones; fueron también las que al paso del tiempo aprovecharían más los espacios abiertos por la rebelión zapatista para estructurar su programa de lucha y las formas de llevarlo a cabo.

a) La ANIPA y la vía institucional

Unos meses después de iniciada la rebelión zapatista y apenas pasados los Diálogos de Catedral entre el EZLN y el gobierno federal, a fin de resolver las causas justas que dieron origen a la rebelión, el FIPI, la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) y organizaciones afines a éstos convocaron

⁹ EZLN, “Declaración de Selva Lacandona” *La palabra de los armados de verdad y fuego*, Fuenteovejuna, México, 1994, pp. 5-6.

a la creación de la Convención Nacional Electoral de Indígenas, que se realizó el 4 y 5 de marzo de 1994 en la Ciudad de México. El objetivo de los convocantes y quienes participaron en el evento era discutir formas de participación en el proceso electoral de agosto de ese año, pero al final también se pronunciaron sobre la falta de respuestas del gobierno federal que atenderan al fondo de las demandas del EZLN.¹⁰ Se trataba, seguramente, de tender puentes entre ambos movimientos, uno armado y otro civil, para conjuntar demandas acerca de los derechos indígenas.

Lo que sucedió después de los Diálogos de Catedral también es del dominio público. En la consulta que el EZLN hizo dentro de sus bases de apoyo sobre el ofrecimiento que el gobierno hacía a sus demandas, éstas lo rechazaron, pero sin romper el proceso de negociación con el gobierno federal, al tiempo que abrían un amplio diálogo con la sociedad civil. Como parte de ese diálogo, en junio de 1994, simultáneamente al anuncio del rechazo del ofrecimiento gubernamental a sus demandas, llamaban a las organizaciones políticas y sociales a una Convención Nacional Democrática (CND) a realizarse en la comunidad de Guadalupe Tepeyac, un importante bastión zapatista, el 6 y 7 de agosto de ese año. En ese evento el FIPI y la

¹⁰ Maya Lorena Pérez Ruiz, *¡Todos somos zapatistas! Alianzas y rupturas entre el EZLN y las organizaciones indígenas*, tesis de doctorado en Ciencias Antropológicas, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, México, mayo de 2000, p. 189.

CIOAC presentaron un documento denominado “Los pueblos indios. Hacia la democracia y la paz en el futuro” en el que fundamentaban la necesidad de un régimen de autonomía regional para los pueblos indígenas. Poco caso se le hizo dentro de los participantes y al movimiento indígena se le puso al final de las demandas de otros sectores. Las organizaciones proponentes analizaron la situación y decidieron crear el CNI para hacerse visibles y presentar sus propias demandas por otras vías. El evento se realizó el 29 y 30 de octubre de 1994 en la delegación Magdalena Contreras, del Distrito Federal.¹¹ Como continuidad de esos trabajos y la discusión del programa del movimiento indígena, del 16 al 18 de diciembre de ese mismo año, diversas organizaciones indígenas convocaron a la Convención Nacional Indígena en Tlapa de Comonfort, Guerrero. El evento reunió a 94 organizaciones de 20 estados de la república y alrededor de 1 500 participantes, lo que constituyó un gran esfuerzo por la unidad del movimiento indígena.¹²

En todos estos eventos la lucha por los derechos de los pueblos indígenas adquirió una forma específica: el reclamo de un régimen de autonomía y dentro de ésta prevalecía la postura impulsada por el FIPI desde un principio, aunque no dejaban de existir voces, hasta entonces minoritarias, que impulsaban las autonomías comunales y municipales, y más que un régi-

¹¹ *Op. cit.*, p. 191.

¹² *Ibid.*, p. 192.

men de autonomía, buscaban que se garantizara constitucionalmente el ejercicio de ellas. Esta posición, que haría crisis al año siguiente, se explicaba porque en esos momentos la propuesta de autonomía regional era la mejor estructurada como demanda política, lo que no negaba la existencia de otro tipo de experiencias cuyos actores no buscaban hacerse escuchar en el plano nacional, sino construir su propio rostro y camino a partir de abrir espacios locales o regionales.

Las organizaciones indígenas que se agrupaban en torno a la propuesta de autonomía regional siguieron consolidándose y durante el 10 y 11 de abril de 1995 constituyeron la ANIPA, en un acto convocado por legisladores indígenas a quienes sus organizaciones habían llevado a esos puestos por medio de negociaciones con los partidos políticos para que les otorgaran espacios en las diputaciones plurinominales. En ese acto las organizaciones que asistieron discutieron por primera vez una propuesta de reforma a la Constitución Federal para que se reconociera un régimen de autonomía. A esta reunión siguieron otras tres con los mismos fines: la segunda se realizó el 27 y 28 de mayo de 1995 en Lomas de Bácum, Sonora; la tercera el 26 y 27 de agosto de 1995 en la ciudad de Oaxaca y la última el 8 y 9 de diciembre de 1995 en San Cristóbal de las Casas, Chiapas. De esa manera se fue tejiendo uno de los movimientos indígenas de México. De éste puede decirse que tiene dentro de sus méritos haber introducido en el país la discusión sobre la pertinencia de re-

conocer la autonomía de los pueblos indígenas como demanda central. Pero junto con esto lleva la carga de no haber entendido que dada la dispersión geográfica de los pueblos indígenas de México, la autonomía regional no podía ser el único modelo de autonomía y seguir insistiendo en ello implicaba tratar de imponer modelos que no surgen de las bases sino de otros lados. En ese mismo sentido sigue siendo una organización vertical con poca participación de las bases en la toma de decisiones. Pero lo más grave es que en el discurso sigue reivindicando su programa de lucha original, mientras en la práctica lo ha abandonado para ocupar cargos dentro de un gobierno panista, cuyo signo político es la derecha, lo cual ha significado que se ponga a implementar políticas gubernamentales contrarias a las que pregona.

b) San Andrés y el CNI

Pero no todos comulgaban con ese programa ni con las formas de luchar por él y pronto se manifestaron otras alternativas más novedosas al respecto. El 9 de febrero de 1995 el gobierno federal lanzó una campaña militar tratando de detener a la dirigencia militar del Ejército Zapatista. No lo logró porque, nuevamente, la sociedad civil se manifestó en contra de la salida militar al conflicto. Fracasado en intento militar, el gobierno recuperó la iniciativa e intentó obligar a los zapatistas a un diálogo desventajoso. Sin embargo, és-

tos le dieron la vuelta a la jugada cuando al negociar la agenda del diálogo y las reglas de procedimiento del mismo, consiguieron introducir como primer tema los derechos y la cultura indígena y que las partes se hicieran acompañar de invitados y asesores sin fijar el número de ellos. Negociar los derechos indígenas antes que cualquier otro tema fue importante puesto que en ese momento el movimiento indígena era el mejor estructurado de los otros sectores sociales que apoyaban al zapatismo y eso garantizaba respaldo político frente al adversario, pero incorporar invitados y asesores lo fue más ya que permitió incorporar al diálogo a las autoridades indígenas, líderes de organizaciones, estudiosos del tema y organizaciones solidarias con ellos. Esto a su vez generó un proceso de discusión del tema, pero lo más importante fue que tejió una red de acción y comunicación entre los actores ahí presentes, principalmente los indígenas.

De acuerdo con las normas de procedimiento pactadas entre las partes, el diálogo se desarrolló en tres fases. La primera del 18 al 22 de octubre de 1995, incluyó la participación de todos los asistentes, invitados y asesores de ambas partes, que entre todos alcanzaban casi el millar; la segunda, del 13 al 18 de noviembre de ese mismo año, consistió en que un pequeño grupo de ambas partes organizara las propuestas realizadas en la fase anterior, identificando coincidencias y contradicciones entre ellas. Al tiempo que esto sucedía al interior de las mesas del diálogo,

afuera los invitados y asesores dialogaban sobre cómo desarrollar las propuestas que se habían realizado en la mesa anterior, lo que permitió conocerlas, sistematizarlas y pensar la forma de articularlas en un programa de lucha para el movimiento indígena. En febrero de 1996 se dio la tercera y última fase del diálogo, en la cual las partes negociaron y firmaron los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, mejor conocidos como *Acuerdos de San Andrés*.

Entre cada una de las fases de diálogo se desarrollaron amplios foros en los cuales pudieron participar todos los que asistían a ellos, pero también quienes que por una u otra razón no pudieron hacerlo. Formalmente se trataba de analizar los avances del proceso de negociación, pero también tenía como finalidad posicionar y legitimar la postura que los asesores e invitados sistematizaban y la cual el EZLN defendía como suya. El gobierno lo entendió así, por tal motivo, no obstante que esos eventos estaban pactados con la Cocopa, puso todas las trabas que fueron posibles para evitar su realización, desde la militarización de la región hasta negar documentación a los extranjeros que deseaban participar como observadores. Los obstáculos se pudieron superar y, finalmente, del 3 al 8 de enero de 1996, es decir, entre la segunda y la tercera fase del diálogo entre el gobierno federal y el EZLN, se realizó en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, el Primer Foro Nacional Indígena, el cual fue precedido de al menos quince foros regionales. A éste

le siguió otro que se organizó del 23 al 25 de julio de 1996 en la comunidad de Oventic, Chiapas, cuando ya se habían suscrito los Acuerdos de San Andrés. Si en el primer foro los asistentes respaldaron las propuestas que los asesores e invitados presentaban y el EZLN avalaba en la mesa de negociación con el gobierno federal, en el segundo hicieron suyos los acuerdos suscritos y exigieron su cumplimiento.¹³

El asunto tenía sus implicaciones. En un principio la propuesta de autonomía que llevaba legitimidad, por ser la más elaborada y discutida, era la que impulsaba la ANIPA, pero durante la primera y segunda fases del diálogo se presentaron otras, como la comunal o la municipal, que fueron ganando terreno por ser experiencias ya vividas por sus impulsores. Esto tuvo el efecto de mostrar que el modelo de autonomía regional no era avalado por todos los pueblos y las organizaciones indígenas y que había otros con propuestas diferentes. El foro fue espacio para la discusión de las diversas posturas, las cuales privilegiaron el contenido sobre el espacio en el que éstas se realizarían, lo cual llevó a que al final las posturas no obtuvieran consenso y se diera legitimidad a todas.¹⁴ Esto motivó la construcción de los diversos movimientos indígenas actuales, ya que aparte de la ANIPA el EZLN

¹³ Sobre el contexto en que se dieron los foros y sus resultados puede verse Vera, Ramón, “La construcción del Congreso Nacional Indígena”, en Hernández Navarro, Luis y Ramón Vera Herrera (comps.), *Los acuerdos de San Andrés*, Era, México, 1998, pp. 33-46.

¹⁴ Maya Lorena Pérez Ruiz, *op. cit.*, p. 211.

se encontró con otros actores con quienes discutir propuestas diferentes, lo cual no le venía mal, sobre todo cuando algunos impulsores de la autonomía regional, al tiempo que participaban en el diálogo con los zapatistas, negociaban con el gobierno federal la entrega de recursos para proyectos propios, acciones que eran vistas por aquellos con malos ojos. En los Acuerdos de San Andrés los zapatistas aceptaron que el derecho de la autonomía se ejerciera en los ámbitos que los pueblos indígenas la hicieran valer, lo cual para la ANIPA representó una traición al movimiento indígena. De esa manera terminó la alianza coyuntural entre ellos. Los de la ANIPA ya no asistieron al segundo foro, en el que los asistentes acordaron formar una red de organizaciones indígenas en lugar de una organización vertical, ni a las reuniones promotoras del Foro Nacional Indígena Permanente (FNIP).

Los foros terminaron para dar paso al Congreso Nacional Indígena, el cual se formalizó durante la asamblea realizada en la Ciudad de México del 9 al 11 de octubre de 1996. En éste los militantes de la ANIPA volvieron e intentaron colocar su propuesta de autonomía regional como programa de lucha, pero la mayoría de los asistentes se inclinaron por asumir como programa de lucha los Acuerdos de San Andrés y su incorporación a la Constitución Federal.¹⁵ Pero cada

¹⁵ Juan Anzaldo Meneses (comp.), “Declaración Nunca más un México sin nosotros”, *Nunca más un México sin nosotros. El camino del Congreso Nacional Indígena*, Ce-Ácatl, México, 1998, pp. 9-12.

propuesta llevaba implícita una postura. En la primera Asamblea Nacional del CNI, realizada en Milpa Alta, Distrito Federal, los miembros de la ANIPA insistieron en constituir al CNI como una organización formal con estructura vertical, a lo cual los demás asistentes se negaron, inclinándose la mayoría por considerarlo “un espacio construido por todos para que se encuentren nuestros pueblos, se hablen nuestros corazones, se crezca nuestra palabra y se encauce nuestra lucha, y es una forma de servirnos unos a otros para engrandecer a nuestros pueblos y poder lograr nuestros objetivos comunes”. Quienes estuvieran dispuestos a participar en el espacio deberían asumir los principios de “servir y no servirse, construir y no destruir, obedecer y no mandar, proponer y no imponer, convencer y no vencer, bajar y no subir y enlazar y no aislar”. Además de ello, en lugar de dirección se dotó de una Comisión de Seguimiento constituida por diez grupos de trabajo compuesta al menos de cinco miembros titulares, representantes de pueblos y organizaciones indígenas, más los que se quisieran integrar.¹⁶ En otras palabras, el CNI no se propuso y, por lo mismo, no es una organización, sino un espacio donde los pueblos pueden discutir y coordinar sus problemas. Una especie de frente o de espacio más parecido a los que crea y recrea la sociedad civil.

¹⁶ Juan Anzaldo Meneses, *op. cit.*, pp. 9-12.

Rostros y máscaras, caminos y veredas

Los procesos que conformaron estos dos movimientos indígenas en México representan al mismo tiempo dos modos de trazar los caminos por donde transitar para el reconocimiento y la defensa de los derechos indígenas. Es importante resaltar que a pesar de tener posturas diferentes, ambos movimientos se mantuvieron unidos durante varios años, el tiempo que duró la lucha por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución Federal. Juntos realizaron la difusión por todo el país, primero de los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena y después de la iniciativa propuesta de reforma constitucional elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), que los diversos movimientos indígenas de México hicieron suya. El reclamo del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se volvió un punto de acuerdo en el que ambos confluyeron, demostrando de esa manera que no se trataba de posturas excluyentes, sino sólo distintas, que podían ser complementarias. Con todo, no son los únicos movimientos indígenas de México, sólo las expresiones más visibles de ellos. En las regiones y aún en las comunidades indígenas existen otros que, sin mucha notoriedad, también construyen sus utopías y luchan por alcanzarlas.

Es importante señalar que la demanda de reconocimiento constitucional adquirió legitimidad y apoyo

social por varias razones. En primer lugar porque evidenciaba la exclusión que por años han venido sufriendo los pueblos indígenas de México frente a la clase dominante, que desde la Independencia y hasta nuestros días no ha dejado de verlos como rémora del pasado, de los que hay que desprenderse para dejar de ser un país atrasado; esto ha sido así por décadas, por más que durante algunos años se le haya disfrazado con políticas culturalistas que las más de las veces rayaron en un folclorismo barato y ahora se le disfraza con discursos sobre multiculturalidad y políticas transversales.

Una razón más es que se presentaba cuando diversos sectores sociales se oponían a cualquier tipo de reforma como defensa de sus derechos: los obreros luchaban por mantener intacto el artículo 123 de la Constitución y la ley laboral reglamentaria de éste; los campesinos porque el artículo 27 constitucional regresara a su contenido original, para evitar que las tierras comunales y ejidales entraran al mercado; los estudiantes exigían que no se reformara el artículo 3 de la Constitución federal, que garantiza la educación gratuita. Y los indígenas luchaban exactamente en sentido contrario, que se reformara la Carta Magna para que ellos pudieran defender sus derechos, además de que no peleaban por una reforma cualquiera, sino por una que cuestionaba la estructura misma del Estado y exigía su transformación. Por eso fue importante que las dos expresiones nacionales del movimiento indígena

coincidieran en ello, además de todas las expresiones regionales que construían su propio rostro y camino.

Pero también fue ahí donde surgieron sus principales diferencias, no dejaron de aflorar y conforme el tiempo pasaba se fueron acentuando. Varios factores influyeron en ello. El principal era la visión de los grados de autonomía y las formas para conseguirla. Pero hubo otras. Algunos miembros de la Comisión de Seguimiento se acercaron bastante al zapatismo y defendían abiertamente su posición, al grado que cuando no obtenían el suficiente apoyo para legitimar sus posturas buscaban imponerlas. Eso tuvo el efecto de que quienes no coincidían con éstas se fueran alejando poco a poco. Los miembros de la ANIPA y algunas organizaciones que en un principio participaban con ella, con el tiempo también la abandonaron. Esto se reflejó en la conformación de los Grupos de Trabajo de la Comisión de Seguimiento, algunos de los cuales dejaron de funcionar y la mayoría de los que subsistieron fueron poco operativos, sobre todo porque se carecía de experiencia para el trabajo o sus miembros se cambiaban muy seguido, dando lugar a un mercado voluntarismo,¹⁷ hasta que alguien sin mandato para ello los declaró desaparecidos. Por otro lado, la ANIPA hizo de

¹⁷ La crítica más ácida sobre este periodo, desde los actores que participaron en el proceso y finalmente se retiraron, se encuentra en Beas Torres, Carlos, “Los retos del movimiento indígena”, *Cuadernos del Sur*, núm. 14, año 5, mayo, Oaxaca, México, 1999, pp. 141-152.

la obtención de diputaciones su acción más visible. Como se ve, a los movimientos indígenas los separaron los aliados, no tanto sus propios actos.

Esta situación y el hecho de que el presidente de la república se negara a cumplir los Acuerdos de San Andrés, con base en la propuesta de reforma constitucional elaborada por la Cocola, fueron conduciendo al movimiento indígena nacional a un inmovilismo, lo que le impidió responder de manera unitaria y en un solo frente a la embestida militar y la represión política que el Estado desató en todo el país, situación que obligó a muchas organizaciones a replegarse a sus regiones para armar desde ahí la defensa, retomando sus reivindicaciones particulares. De esa manera empezó a dispersarse lo que venía construyéndose con tanto trabajo.

Cuando se presentó la coyuntura electoral del 2000 para elegir presidente de la república las posiciones se polarizaron más, al grado casi de la ruptura. Aunque nunca se discutió a fondo el problema, las organizaciones que reivindicaban su participación en el CNI asumieron una postura antielectoral, mientras las que militaban en la ANIPA apostaron abiertamente al proceso y terminaron aliándose a la derecha, después que el PRD se negara a mantener el espacio para una candidatura que anteriormente les había obsequiado. Junto con el Seminario de Análisis de Experiencias Indígenas, en el que algunos de sus miembros participaban, el Consejo Indígena Mexicano (CIM) –de filia-

ción priista– y el Consejo Guerrerense 500 años de Resistencia Indígena publicaron el 22 de mayo del 2000 –a mes y días de las elecciones– un documento dirigido a todos los partidos políticos en el que exigían

[...] reconocimiento como sujetos políticos plenos, acceso a espacios institucionales y políticos en las instancias ejecutivas, legislativas y judiciales, la administración, dirección y ejecución de las políticas del Estado destinadas a los pueblos indios, el establecimiento de una política de Estado que garantice el desarrollo de nuestras lenguas y culturas, y una educación que desarrolle la conciencia de la diversidad de todos los mexicanos, que supere el racismo y la exclusión que con frecuencia se ejercen sobre nuestros pueblos.

En otro documento posterior estas demandas ya se concretizaban. Proponían la creación del Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, integrado por representantes de los pueblos indígenas y personalidades destacadas, el cual debería ser un organismo dependiente del Ejecutivo Federal y entre sus funciones estaría evaluar las acciones de las dependencias del Ejecutivo en materia indígena, coordinar las diversas dependencias responsables de la acción en las zonas indígenas, nombrar a profesionales indígenas en todos los puestos de mando de las instituciones indigenistas y coordinar con ellos la reforma estructural de dichas instancias, asumir la coor-

dinación del diálogo y la negociación en el estado de Chiapas por parte del Ejecutivo Federal, crear el Instituto Nacional de las Lenguas Originarias de México y la Subsecretaría de Ecología y Desarrollo Sustentable de los Pueblos Indígenas.¹⁸

De todos los candidatos a la presidencia el que les respondió y prometió sacar adelante sus propuestas fue Vicente Fox Quesada, del derechista Partido Acción Nacional (PAN), quien a la postre terminaría ganando las elecciones.¹⁹ Los compromisos centrales sobre derechos indígenas no se cumplieron, pero varios miembros de la ANIPA y del Seminario de Análisis de Experiencias Indígenas obtuvieron puestos en la administración federal, desde los cuales realizan las labores que anteriormente criticaron. En esa situación, el 11 de diciembre de 2001, a un año de haber pactado con el foxismo, la ANIPA aclaró que se dejaba de luchar por los Acuerdos de San Andrés y retomaba su propuesta inicial de luchar por la autonomía regional. En una declaración política emitida en esa fecha anunciaban:

Ratificamos nuestro compromiso de seguir luchando por la libre determinación y autonomía de los pueblos

¹⁸ Para mayor información puede verse López Bárcenas, Francisco, “De la autonomía al indigenismo”, *Massiosare*, suplemento de *La Jornada*, México, 30 de julio de 2000.

¹⁹ Sobre la forma en que se tejió la alianza puede verse Bautista, Genaro, “El acercamiento con los presidenciables”, *Palabra Indía*, órgano informativo de la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía, núm. 1, México, septiembre de 2000, pp. 9-11.

indígenas de México, como lo mandata nuestro Proyecto Político, que a lo largo de cinco Asambleas Nacionales, celebradas desde el norte hasta el sur de nuestro País, consensamos los Pueblos y Organizaciones Indígenas, para demandar una nueva relación con el Estado mexicano y la sociedad nacional, expresada en nuestra propuesta de *Iniciativa de Ley para la Creación de las Regiones Autónomas Pluriétnicas*. En su momento aportamos las propuestas de esa iniciativa a los Diálogos de San Andrés, de las cuales se retomaron partes mínimas. Anunciamos que a partir de hoy esa vuelve a ser nuestra bandera de lucha, para demandar el reconocimiento constitucional de nuestros derechos, en virtud de que la Ley Cocopa finalmente fue desconocida.²⁰

Del lado de las organizaciones que reivindicaban su pertenencia al CNI, las cosas tampoco marchaban muy bien. Después de que el presidente de la república tomara posesión del cargo, el EZLN convocó a la marcha de la dignidad indígena,²¹ también denominada *del color de la tierra*,²² la cual recorrió trece estados de la república, acompañado del CNI y de diversas or-

²⁰ ANIPA, “Los retos del movimiento indígena nacional: Declaración Política”, *Memoria*, núm. 158, abril de 2002, pp. 30-37.

²¹ Un buen recuento periodístico de la marcha puede verse en Vera, Ramón (ed.), “El otro jugador: la caravana de la dignidad indígena”, *La Jornada*, México, 2001.

²² Una recopilación de los discursos zapatistas durante la marcha puede encontrarse en *La marcha del color de la tierra*, Causa Ciudadana/ Rizoma, México, 2001.

ganizaciones sociales. Con ella exigieron el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución federal, a partir de la iniciativa de la Cocopa. En medio de la efervescencia política se realizó a principios de marzo, en la comunidad de Nurío, Michoacán, el Tercer Congreso Nacional Indígena, en el que se ratificó la defensa de los Acuerdos de San Andrés. Terminado el evento, la marcha continuó rumbo al Distrito Federal, en donde llegó el 11 de marzo. Después de una fuerte oposición de los diputados para que la comandancia zapatista hiciera uso de la tribuna en la Cámara de Diputados, finalmente estuvo ahí y después se retiraron a la selva, dando por concluida de esa manera su misión.

El movimiento indígena también regresó a sus lugares de origen, creándose un vacío que el Congreso de la Unión aprovechó para aprobar una reforma constitucional que se apartaba de lo pactado en San Andrés.²³ La situación de dispersión en que se encontraba el movimiento se mostró en la forma en que se opusieron a ella. Muchos reaccionaron a destiempo contra el dictamen emitido por la Cámara de Senadores y cuando los diputados federales votaron, en el mismo sentido sucedió lo mismo. Lo novedoso sucedió cuando

²³ Sobre el contenido de la reforma y su rechazo puede verse López Bárcenas, Francisco *et al.*, *Los indígenas y la reforma constitucional en México*, 2a. ed., Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, AC./ Redez/ Casa Vieja/ Ce-Ácatl, AC. (Serie Derechos Indígenas), México, 2002.

el proyecto de decreto se votó en las legislaturas de los estados. Fue ahí donde se expresó la existencia de movimientos indígenas más allá de sus manifestaciones nacionales, pero sobre todo se mostraron en los lugares donde menos se pensaba que existían. Los indígenas de los estados de Sinaloa, Sonora, Chihuahua y San Luis Potosí dieron la sorpresa al protestar por el tipo de reforma que se pretendía imponer, pero en Oaxaca, Guerrero y Chiapas, estados en los que el movimiento indígena había mostrado solidez, volvió a expresarse, aunque no con los mismos actores. Estábamos asistiendo al surgimiento de nuevas manifestaciones de los movimientos indígenas y tal vez de los actores que con el tiempo marcarían un nuevo rostro y nuevos caminos que recorrer.

Cuando la reforma constitucional finalmente se aprobó, con el voto en contra de las legislaturas de los estados con más población indígena, un grupo de organizaciones de derechos humanos y abogados independientes decidieron impugnarla, no por su contenido, que no respondía a las exigencias del movimiento indígena ni a lo pactado en los Acuerdos de San Andrés, sino por los vicios que tuvo el proceso, en el cual no se respetaron las formas y los procedimientos establecidos en la Constitución federal, las respectivas de los estados y las leyes orgánicas de la Cámara de Diputados federal y de las entidades federativas. Algunos representantes de organizaciones indígenas que no vivieron de cerca el proceso lo han criticado

afirmando que “el CNI –o lo que quedaba de él– sólo le pudo apostar a una controversia constitucional y jugando ingenuamente en el terreno de la legalidad criolla” y “obviamente iba a perder, como sucedió”.²⁴ El argumento no es correcto. En primer lugar, porque no fue el CNI quien decidió iniciar dichos procesos, sino un grupo de organismos de derechos humanos y abogados independientes, aunque el CNI avaló posteriormente el proceso; en segundo lugar, no fue una controversia constitucional, sino cerca de 330 presentadas por otros tantos municipios indígenas, y no apostamos a la legalidad criolla, sino más bien la pusimos a prueba.

Cierto, formalmente buscábamos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declarara nulo el proceso en vista de las irregularidades cometidas en la Cámara de Diputados y en diversas legislaturas estatales durante el procedimiento y por esa vía se anulara la reforma impugnada. Pero también pretendían que la SCJN emitiera su opinión sobre si se debían respetar durante el proceso de reforma constitucional los derechos previamente reconocidos a los pueblos indígenas, qué lugar correspondía a un tratado de derechos humanos frente a la Constitución federal y cómo afectaba a la interpretación constitucional el hecho de que la Carta Magna declarara que somos un país

²⁴ Carlos Beas, “El movimiento indígena, de ausencias, olvidos y otras tristezas”, *La Guillotina*, núm. 50, primavera de 2003, pp. 38-39.

multicultural.²⁵ Seguramente sabían del riesgo y lo asumieron. Eran conscientes de que la SCJN podía fallar como finalmente lo hizo, declarando improcedentes las controversias constitucionales. En estricto sentido, quienes apostaron al proceso no perdieron, la SCJN no resolvió que no tuvieran razón, por lo que entendido en sentido contrario puede decirse que sí la tuvieron. Además de eso, no fundamentó su voto en ese sentido. Se exhibió y con ello desnudó las insuficiencias del sistema jurídico mexicano, a tal grado que hasta juristas liberales la criticaron de caprichosa.²⁶

Y después de esto ¿qué?

Una vez que se vio el resultado de las controversias constitucionales, las comunidades y sus autoridades, igual que las organizaciones indígenas, comprendieron que el estado había cerrado todas las puertas para el reconocimiento de los derechos indígenas y decidieron concentrarse en sus territorios para armar la resistencia. La forma de ésta tiene nombre y se llama *autonomía*. Ya existían algunos antecedentes de ello,

²⁵ Sobre las controversias constitucionales, los argumentos de los demandantes y sus resultados, puede verse Espinoza Saucedo, Guadalupe *et al.*, *Los pueblos indígenas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Convergencia Socialista/ Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, AC./ Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, AC. (Serie Derechos Indígenas, núm. 6), México, 2002.

²⁶ Jesús Silva-Herzog Márquez, “La caprichosa Corte”, *Reforma*, 16 de septiembre de 2002.

como la declaración de regiones autónomas en Chiapas²⁷ que desde octubre de 1994 hiciera el movimiento indígena identificado con la ANIPA, que en la práctica no pasó de eso. Más efectividad tuvieron los 38 municipios autónomos creados en diciembre de ese mismo año por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional.²⁸ A estas declaraciones de alcance nacional siguieron otras de menor impacto político, pero igual de importantes: en Guerrero se crearía como municipio Rancho Nuevo de la Democracia y más recientemente algunas comunidades de Michoacán y el Estado de México se han declarado autónomas.

En la actualidad otras comunidades, con declaración o sin ella, luchan por su autonomía de muy diversas maneras: la Policía Comunitaria de Guerrero, como una forma alternativa de ejercer justicia;²⁹ la recuperación del poder municipal en el municipio amuzgo de Xochitlahuaca, en el mismo estado; la lucha de los mixes de Quezaltepec, en Oaxaca, con los mismos fines; la de los tepehuanos de Durango por la recuperación de su territorio; la lucha en el mismo

²⁷ Jorge Alberto González Galván, *Derecho indígena. Panorama del derecho mexicano*, McGraw-Hill (Serie Jurídica), México, 1997, pp. 38 y 39.

²⁸ Adriana López Monjardin y Dulce María Rebolledo, “Los municipios autónomos zapatistas”, *Chiapas*, núm. 7, México, 1999, pp. 115-137.

²⁹ Esteban Martínez Cifuentes, *La policía comunitaria: un sistema de seguridad pública comunitaria indígena en el estado de Guerrero*, Instituto Nacional Indigenista (Colección Derecho Indígena), México, 2001.

sentido de las comunidades mixtecas de Yosotato y Yosonotú, o la defensa territorial de los *chimas*, en Oaxaca; la de los médicos tradicionales de Chiapas y las comunidades zapotecas de la sierra norte de Oaxaca contra la biopiratería y la bioprospección que realizan empresas farmacéuticas transnacionales, o la tenaz lucha que sostienen las comunidades del istmo oaxaqueño y veracruzano, las cuales junto con otros pueblos indígenas centroamericanos se oponen a los megaproyectos y al Plan Puebla Panamá. Son ejemplos que hablan de las luchas de los nuevos movimientos indígenas por su derecho a la autonomía, ya no como un reconocimiento constitucional, sino como una construcción en la realidad. Para muchos movimientos indígenas de México, el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés ya no pasa por la incorporación de su contenido en la Carta Magna, sino por la práctica cotidiana de los derechos en ellos contemplados. En pocas palabras, asistimos a una reactivación de los movimientos indígenas sin que se vea la organización que será capaz de darles rumbo.

Los movimientos indígenas, en el estado en que se encuentran, difícilmente darán una respuesta a la altura de las circunstancias. La ANIPA, que en el discurso sigue reivindicando su proyecto de autonomía regional, es una organización con estructura formal y jerárquica, de corte tradicional, que apuesta por escalar puestos dentro de la administración en turno o en el poder legislativo para desde ahí impulsar su pro-

grama, aunque termine legitimando políticas que dice combatir, al grado que se ha convertido en una Asociación Política Nacional (APN) sujeta a la normatividad del Cofipe para estos casos. Recientemente se ha acercado al derechista Partido Acción Nacional para conseguir algunas canonjías.³⁰ Esto no parece ser una línea táctica, sino una estrategia. Desde el FIPI –su antecedente remoto– hasta la actualidad, han luchado por ello, primero buscando diputaciones plurinominales en el PRD, un partido declarado de izquierda, pero al cerrarse ahí sus posibilidades se han deslizado hacia la derecha.

Por su lado, el CNI no es una organización formal, no tiene estructura ni dirigentes. Es una asamblea y una red al mismo tiempo, aunque no funciona como debiera para enfrentar los retos de los pueblos indígenas que en él participan. Busca tender puentes entre organizaciones y construir desde lo más aislado. Varias de las organizaciones que participan en él lo hacen porque esperan conseguir alguna cobertura donde apoyar su resistencia local, pero pocas veces lo consiguen. Esto es así desde hace varios años porque la Comisión de Seguimiento y los grupos de trabajo sólo funcionaron los primeros años, cuando todos se ceñían a los principios que se propusieron para guiar su acción. Pero conforme el tiempo fue pasando se alejaron de ellos, al grado que algunos compañeros, sin contar

³⁰ Francisco López Bárcenas, “Indigenismo de derecha”, *La Jornada*, 6 de abril de 2003.

con mandato ni representación, se asumieron como los dirigentes, ya sea porque mantenían relaciones con el EZLN o bien porque el espacio estaba desocupado, lo cual motivó que muchos otros se alejaran del CNI. Actualmente lo que más funciona es el regional ampliado del Centro Pacífico, pero muchas de las luchas siguen resistiendo de manera aislada.

No obstante lo anterior, tiene dos atributos de los que carece la ANIPA: negarse a constituirse como una organización vertical, corporativa y clientelar, y asumir como programa de lucha la defensa de los Acuerdos de San Andrés sobre derechos y cultura indígenas y los resolutivos de los foros indígenas. Esto le da una autoridad moral que podría gestar la construcción de un movimiento nacional con nuevo rostro en busca de nuevos caminos. No está mal que siga cerca del EZLN, como cuando nació, pero sería muy saludable que no subordinara sus decisiones a la de aquél, sino que las negociara en una gran alianza, conscientes de la naturaleza armada de unos y civil de otros y, por tanto, diversos en sus modos de conseguir sus objetivos, aunque en muchos casos coincidan. Si estos dos aspectos, el programático y el instrumental, se usan con inteligencia, pueden ser los elementos que potencien al por ahora disperso CNI.

Lo que no se puede soslayar es que los nuevos movimientos indígenas necesitan crear nuevas formas de organización para articular sus luchas en un gran movimiento nacional que luche por sus derechos especí-

ficos y al mismo tiempo participe en la creación de un nuevo estado democrático, social, multicultural y de derecho. En eso, su programa debe rebasar los planteamientos indígenas y asumir los de otros sectores de la población mexicana y también de otras latitudes. Pero no puede ser cualquier tipo de organización, sino una que responda a los reclamos políticos de los pueblos indígenas y a sus necesidades organizativas. Los rostros y caminos de los movimientos indígenas para los próximos años requieren la construcción de nuevos actores, nuevas maneras de acción colectiva y formas también novedosas de enfrentar la realidad. Esos son algunos de los retos de los nuevos movimientos indígenas de México, tanto para el futuro inmediato como para su estrategia a largo plazo.

El largo camino de los derechos indígenas en México

Las prácticas y los discursos jurídicos son, en efecto, el producto del funcionamiento de un campo cuya lógica específica está doblemente determinada: en primer lugar, por las relaciones de fuerzas específicas que le confieren su estructura y que orientan las luchas o, con mayor precisión, los conflictos de competencia que se dan en él; en segundo lugar, por la lógica interna de las acciones jurídicas que limitan en cada momento el espacio de lo posible y con ello el universo de soluciones propiamente jurídicas.

PIERRE BOURDIEU
La fuerza del derecho

Introducción

EL CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (Conapo) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) estiman que en la república mexicana existen alrededor de 12.7 millones de personas indígenas, incluyendo las que se consideran como indígenas, aunque ya no hablen su lengua materna, pero participan de la vida comunitaria de muy diversas maneras: forman parte de su sistema de cargos, rigen su comportamiento por sus propios sistemas normativos, etcétera. El número, aunque indicativo, nos arroja 10.5 por ciento de población indígena en México, en relación con la población total, porcentaje bastante significativo de la presencia de los pueblos indígenas

en nuestro país.¹ Los mismos datos oficiales informan que en la actualidad se pueden encontrar, dentro de sus habitantes, 62 lenguas originarias distintas, reconocidas como lenguas maternas, y de ahí se deriva que en nuestro país existen al menos 62 pueblos indígenas.

Cada uno poseen características propias que los identifican entre sí al tiempo que los distinguen de los demás, por lo que es un error referirse a ellos como si fueran iguales. Esas diferencias se expresan con elementos subjetivos como: sus mitos de origen, su visión del mundo, su sentido del orden y de justicia, hasta elementos objetivos como sus formas propias de gobierno, estructuradas a partir de sus sistemas de normas y las formas de organización para la producción, que van desde la ayuda mutua y el trueque, hasta relaciones laborales y de comercio.

Algunos de los pueblos indígenas de México no admiten el calificativo de indígenas, debido a la carga discriminatoria que este vocablo ha tenido durante muchos años. Ellos prefieren llamarse tribus, como los yaquis, en el norte de Sonora; nación, como los purépechas, en Michoacán; originarios, como en el Distrito Federal; o mayahablantes, como en la península de Yucatán. Otros, incluso, no admiten esos calificativos y prefieren que les denominen por sus nombres originales. Aunque también hay que advertir que muchos de

¹ *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002*, INI/ PNUD/ Conapo, México, 2002, pp. 47-49.

los nombres con que se conoce a los pueblos indígenas fueron impuestos por otros pueblos que los sojuzgaron antes de la Conquista, durante o después de ésta.

El mosaico cultural de los pueblos indígenas es muy amplio y diverso, no sólo porque cada uno de ellos es portador de una cultura diferente a la de los demás, sino también por su magnitud y su distribución en el territorio nacional. La entidad federativa que concentra la mayor cantidad de hablantes de lengua indígena es Oaxaca, con 19 por ciento de la población indígena nacional; Chiapas ocupa el segundo lugar con 14 por ciento, seguido de Veracruz, Yucatán y Puebla, mientras las que menos población indígena tienen son Aguascalientes, Zacatecas y Colima.²

La población indígena se encuentra distribuida en 803 municipios y cerca de 44 000 localidades. De éstas, 17 538 son localidades eminentemente indígenas, que se ubican en 1 054 municipios, lo cual significa que en 44 por ciento de los municipios del país hay, cuando menos, una localidad indígena, y en éstos vive más de 71 por ciento de la población indígena. El 29 por ciento restante de los indígenas vive en localidades en las que predomina la población no indígena.

Si el análisis se hiciera por tamaño de localidad, tendríamos que 44 por ciento de las localidades indígenas están habitadas por menos de 100 personas, 39

² *La población hablante de lengua indígena en México*, x Censo General de Población y Vivienda, 1990, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), México, 1993, p. 3.

por ciento tiene de 100 a 500 habitantes, 15 por ciento de 500 a 2 500 y sólo dos por ciento tiene más de 2 500 habitantes. Las dos terceras partes de los indígenas del país viven en estas circunstancias y su mundo es totalmente rural.³

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 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. En la actualidad todavía espera res-

³ Arnulfo Embriz Osorio y Laura Ruiz Mondragón, “Los indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas y la planeación de la política social en México”, en Lartigue, Francois y André Quesnel, *Las dinámicas de la población indígena: cuestiones y debates actuales en México*, CIESAS/ IRD/ Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp. 95-96.

puesta, porque ni la transición política de un régimen de partido único a otro de partido conservador ha creado condiciones para que esto sea una realidad.

En las siguientes líneas se expresan las diversas formas en que el Estado mexicano, desde su formación hasta la fecha, ha tratado los derechos indígenas, a partir de la construcción de su orden jurídico. Se parte de la influencia que el derecho internacional ha tenido en el interno, después se delinean los rasgos históricos del Estado mexicano, para abordar después los puntos centrales del debate actual: los acuerdos del San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena, las propuestas de reforma constitucional derivadas de ellos y la fallida reforma constitucional de 2001. Esperamos que con esto 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 plasmado 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 ésta 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”.⁴

El problema se presenta a la hora de su observancia, ya que las condiciones concretas en que se ejecutan influyen 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 y los colectivos de los pueblos.

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

⁴ Tarcisio Navarrete M. *et al.*, *Los derechos humanos al alcance de todos*, 2a. ed., Diana, México, 1992, pp. 192-197.

formaban parte de la población dominante. Como consecuencia de esto, los organismos internacionales comenzaron a discutir el tema y a reconocer este tipo de derechos. El reconocimiento se inició con diversas resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas y algunos pactos regionales antes de convertirse en normas de derecho internacional. Pero el paso decisivo se dio 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.

Aún 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 en los que siendo mayoría eran tratadas como minorías por estar sometidas 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 al de los estados, pero también al 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.⁵

El Estado mexicano ratificó el convenio por los medios que la propia Constitución política establece y, por tanto, es plenamente válido en nuestro país.⁶

Los derechos indígenas en México

Con la firma del *Convenio 169* el gobierno mexicano se comprometió a reformar su orden jurídico, sus insti-

⁵ *Convenio No. 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Oficina para América Central y Panamá, Costa Rica, 1996, pp. 5-6.

⁶ Más información al respecto puede hallarse en López Bárcenas, Francisco, *El Convenio 169 de la OIT: su validez y problemas de aplicación en nuestro país*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1996.

tuciones 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 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 de 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 1824⁷ 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 1824.⁸

Todas las constituciones o proyectos de ellas de esa época, siguieron la misma línea excluyente, situación

⁷ Jorge Sayeg Helú, *El nacimiento de la República Federal Mexicana*, SEP-Setentas, México, 1974, pp. 115-123.

⁸ *Ibid.*, pp. 125-162.

que se consolidaría en la Constitución federal de 1857, en la cual privó una visión eminentemente individualista y homogénea.⁹ 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 1992, cuando el gobierno federal –aprovechando la cercanía de los 500 años de la invasión española al continente americano– promovió una adición al artículo 4 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 1992¹⁰ 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 a aquellos que la ley secundaria eventualmente llegara a

⁹ *Loc. cit.*, pp. 607-626.

¹⁰ *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de enero de 1992.

establecer. En ésta 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 4 sucede con la fracción séptima, 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”.¹¹ Esta norma desconocía al sujeto colectivo de derecho establecido en el artículo 4 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 desaparecía, 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 4° y el segundo párrafo de la fracción séptima del artículo 27 constitucional”.¹² El absurdo de esta disposición se encuentra en que la Constitución ordena a ésta que proteja, pero en lugar de hacerlo remite tal obligación a otra norma inexistente.

Después se la reforma constitucional se reformaron algunas leyes federales y estatales. Entre éstas las que impactan se refieren a materias de acceso a la justicia

¹¹ *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de enero de 1992.

¹² *Ley Agraria*, Anaya Editores, México, 1993, p. 43.

penal, sobre derechos agrarios y recursos naturales, culturales y en materia administrativa. En el primer caso se incluyen los códigos Penal 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 contemplan las leyes General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Agraria y sus reglamentos, y 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.¹³ 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 es necesario ayudar a integrarse a la “cultura nacional” y por ese camino desaparecerlos.

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 1985, incorporando el derecho del indígena procesado a con-

¹³ Un amplio análisis de estas disposiciones puede verse en López Bárcenas, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, AC./Redez/ Ediciones Casa Vieja/ Ce-Ácatl, AC. (Serie Derechos Indígenas, núm. 3), México, 2002.

tar con traductor, intérprete y a que se tomen en cuenta sus usos y costumbres, pero quince 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 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 hay una sección para ello.

Las modificaciones legislativas en los estados comenzaron con los noventa y aumentaron poco después de la adición del primer párrafo al artículo 4 de la Constitución federal,¹⁴ 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 doce constituciones estatales modificadas para introducir en ellas derechos para indígenas. Dos de éstas –las de Oaxaca y Chihuahua– rebasaron lo restringido de las disposiciones de la Constitución federal; y las diez 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

¹⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992.

de las que iniciaron los cambios en los estados, siga siendo la más atrasada de todas.¹⁵ Oaxaca, en cambio, desarrolló una reforma sin precedentes en toda la república, al grado que además de la Constitución política del estado, se reformaron doce leyes más para incluir derechos indígenas y se aprobó una ley específica en la materia.¹⁶ 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 aquéllas, ninguna validez tendrían sus disposiciones.

La rebelión zapatista y los derechos indígenas

En esa situación nos encontrábamos cuando el primero 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.

¹⁵ Francisco López Bárcenas, “La diversidad mutilada: los derechos indígenas en la legislación de los estados de la federación mexicana”, en García Colorado, Gabriel, *El derecho a la identidad cultural*, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1999.

¹⁶ Francisco López Bárcenas, “Constitución y derechos indígenas en Oaxaca”, *Cuadernos Agrarios*, núm. 16, nueva época, México, 1998.

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.¹⁷ En octubre de ese mismo año el gobierno y el EZLN llegaron a 57 puntos de consenso sobre derechos y cultura indígenas por medio de las distintas mesas de diálogo de San Andrés. Junto con estas mesas se convocó al Foro Nacional de Cultura y Derechos Indígenas, que contó con la participación de alrededor de 500 representantes de 35 pueblos indígenas. Esto 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 esto, los resultados obtenidos se acercaban mucho a las propuestas que se estaban realizando en el diálogo de San Andrés.

¹⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 11 de marzo de 1995.

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, por medio 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, el cual permitiría a los pueblos indígenas 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 teniendo 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 las comunidades indígenas para que ejerzan una participación directa en la vida política nacional, por medio 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 avalada por el EZLN, pero no por el gobierno, que el 20 de diciembre de ese mismo año presentó lo que llamó *varias objeciones*, las cuales en realidad eran una contrapropuesta, misma que al inicio 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 2 de febrero de 1998 el gobierno federal “redujo” sus observaciones, pero en sustancia mantuvo las mismas objeciones de fondo.¹⁸

¹⁸ Para un amplio análisis de las objeciones gubernamentales a la propuesta de reforma de la Cocopa puede consultarse Gómez, Magdalena, “Iniciativa presidencial en materia indígena, los desacuerdos con los Acuerdos de San Andrés”, en García Colorado, Gabriel e Irma Eréndira Sandoval (coords.), *Autonomía y derechos de los pueblos indios*, 3a. ed., Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 2000.

Como no obtuviera consenso para lanzar su propuesta, el 15 de marzo de 1998, de manera unilateral, 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 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 no identifica a los pueblos indígenas, sino que 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 realizaría.

Un aspecto importante que distinguía la propuesta panista de las demás fue su idea de reglamentar el ejercicio de la autonomía indígena por medio de la elaboración de cartas municipales, las cuales deberían ser aprobadas por las legislaturas de los estados a los 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 debían 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 en 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 3 referido a la educación pública, para que dentro de ésta 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 en la lengua que se hablara en la comunidad y que las leyes

reconocerían el derecho de los pueblos indígenas a participar con las autoridades competentes en la elaboración de los programas educativos específicos que les sean aplicados.

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 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 1, se reforma el 2, se deroga el párrafo primero del ar-

título 4, 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 ésta lo aprobó en sus términos.

De acuerdo con el procedimiento establecido en al artículo 135 constitucional, el dictamen fue turnado de inmediato a las legislaturas de los estados, mismo que fue rechazado en los congresos 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 14 de agosto de 2001¹⁹ 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 indíge-

¹⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 2001.

nas, 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 2, que sustituyó al artículo 4 al que hicimos referencia anteriormente, el artículo 18, párrafo sexto, el artículo 27, fracción VII, párrafo segundo y el 115, fracción tercera. Una breve relación del contenido de estas disposiciones se expone enseguida.

El artículo 2 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 estos 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 cabrían 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 formen 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 existen algunas que no se encuentran 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 reconozcan a sus pro-

pías autoridades, sin que necesariamente fuera por medio 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 2 de la Constitución federal expresa que “toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos, tal y como establezca la ley”. En esta norma no queda 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 quiénes se aplican las disposiciones sobre los pueblos indígenas”. Con ella quedan atrás los criterios biológicos, económicos y lingüísticos los cuales 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 así, con sus derechos y obligaciones.

Después de los sujetos que pueden ser titulares de los derechos indígenas, el artículo 2 de la Constitución

federal se refiere a los derechos. Entre éstos podemos encontrarlos 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 integri-

dad de los grupos indígenas”.²⁰ 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 tener en cuenta esta disposición en la reforma del 14 de agosto, se incluyó otra norma sobre el tema. La fracción sexta del artículo 2 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

²⁰ *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de enero de 1992.

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.

En otras palabras, a los pueblos indígenas se les reconoce el derecho a ejercer un derecho ya garantizado en otra norma de la propia Constitución y de acuerdo a los procedimientos ya determinados en otras leyes, es decir, un derecho que se podría ejercer aun sin volver 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 2 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 consideren 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 cual 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 considerar al elaborar sus programas de trabajo. Entre éstas 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 la Constitución protegerá las tierras de los grupos indígenas, pero es una norma que prácticamente queda anulada por el contenido del artículo 2 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, 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 determi-

nación 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 ésta, pues su lugar corresponde a las leyes secundarias y a los planes y programas de desarrollo.

La posición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

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 que se repusiera el procedimiento para que los pueblos indígenas sean tomados en cuenta en esta reforma que los afecta directamente. Pero la SCJN decidió salir por la tangente y ni siquiera entrar al estudio del litigio planteado. El 6 de septiembre de 2002, el Pleno de nuestro máximo órgano jurisdiccional emitió su resolución, que en su punto único establece: “Es improcedente 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, en el que 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 Consti-

tución 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 órga-

nos 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 disponerle 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 por medio 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 1998, misma que hemos citado anteriormente, pero que debido a su importancia citamos de nuevo:

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 SCJN, 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: lo hicieron de manera extensiva para encontrar el *órgano reformador*, al cual 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 SCJN a la conclusión de que se trata de órganos constituidos y no de 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 SCJN consideró innecesario razonar su fallo. Los ocho ministros que votaron en favor de él considera-

ron 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, considerando 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 el que 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 sí 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 él 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 Supre-

ma 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.²¹

Una segunda razón de orden jurídico que la SCJN 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 conflicto o contraríen 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 deseó otra tesis relevante de 1997, en la cual asentaba que:

El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

²¹ Jesús Silva-Herzog Márquez, “La caprichosa Corte”, *Reforma*, 16 de septiembre de 2002.

canos 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, 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 salva-

guardar el respeto pleno del orden primario, sin admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían contra el pueblo soberano.

Esta era una tesis mucho mas apegada a un criterio de controversia constitucional que, se entiende, busca proteger el contenido de la Carta Magna en su conjunto y 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 éstas, 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 complejos, le creó un problema al Estado en su conjunto, el cual 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 SCJN 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 donde encuentren condiciones o sus fuerzas se los 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 SCJN actuó con la visión del Estado que tenemos, autoritario, antidemocrático, excluyente de la multiculturalidad de la nación y homogéneo. Queda claro con esto 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.

La construcción de autonomías indígenas desde abajo

Caminante, son tus huellas
el camino y nada más;
caminante, no hay camino,
se hace camino al andar.

Al andar se hace camino,
y al volver la vista atrás
se ve la senda que nunca
se ha de volver a pisar.

Caminante, no hay camino,
sino estelas en la mar.

ANTONIO MACHADO
"Cantares"

Tiempos de autonomías

ESTAMOS VIVIENDO TIEMPOS DE AUTONOMÍAS. Tiempos de autonomías indígenas. En toda América Latina y más allá de ella el reclamo de autonomías es la demanda que engloba una serie de reivindicaciones indígenas. Por ésta los pueblos y sus comunidades se movilizan: discuten, arman propuestas, las defienden en los parlamentos, y cuando eso no es suficiente para alcanzar sus objetivos, toman calles, plazas cívicas, oficinas gubernamentales, enfrentan a la fuerza del estado, sea de manera pacífica o armada, según las condiciones y sus posibilidades. Así ha sucedido en Colombia, donde una guerrilla armada dirigida por Quintín Lame

fue el antecedente para que en la Constitución se incluyeran los derechos indígenas; o en Ecuador, donde se logró sólo después de fuertes movilizaciones indígenas por todo el país; o en Bolivia, donde ha sido la movilización popular, con los indígenas al frente, la que ha impedido que sus recursos naturales se entreguen a las transnacionales, pues saben que sin ellos, su futuro se vuelve incierto.

Los indígenas mexicanos no se quedan atrás. Después de una larga lucha por el reconocimiento de los derechos indígenas en la Constitución federal, sin que la clase política accediera a hacerlo, en 2001 diversas organizaciones indígenas llamaron a construir autonomías de hecho. La propuesta no era muy novedosa. Ya varias organizaciones se encontraban en esos procesos años atrás. Tan sólo en el estado de Chiapas, desde octubre de 1994, el Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas de Chiapas (CEOIC) y la Asamblea Estatal del Pueblo Chiapaneco (AEPCH) llamaron a formar Regiones Autónomas Multiétnicas. En esas mismas fechas comunidades indígenas ligadas a la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) constituyeron la región autónoma Norte del estado, que abarcó diez municipios previamente existentes; el Movimiento Campesino Regional Independiente (Mocri) estableció el municipio independiente de “Marqués de Comillas” en el municipio oficial de Ocoingo, al tiempo que en ese mismo municipio la Coalición de Organizaciones Autónomas de Ocoingo

(COAO) conformaban gobiernos autónomos y ocupaban el poder formal; mientras en el de Las Margaritas, el Frente Independiente de Pueblos Indígenas (FIPI) proclamó la región autónoma Fronteriza. Otras fuerzas políticas como la Organización Indígena de los Altos de Chiapas (Oriach), el Movimiento Democrático de Chalchihuitán (Modech), la Organización Indígena de Cancuc (OIC) y la Organización Indígena Samuel Satik (OIS) declararon autonomías en los territorios donde tenían influencia.¹ La demanda de autonomía había adquirido carta de naturalización entre el movimiento indígena. Se trataba de un reclamo construido durante años y que la rebelión zapatista había colocado como el eje en torno al cual se darían después las movilizaciones.²

El inicio de procesos de construcción de gobiernos autonómicos, como las discusiones anteriores a ellos, corrió a cargo de organizaciones indígenas que ya tenían años trabajando el tema y la rebelión zapatista les había proporcionado la coyuntura necesaria para proceder a su implementación. Pero el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), de manera directa, iba a realizar el mismo esfuerzo, instalando sus propios gobiernos autónomos en los territorios que

¹ Armando Bartra, "Las guerras del ogro", *Chiapas*, núm. 16, Era/ Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2004, pp. 63-105.

² Joaquín Flores Félix, "Los pueblos indios en la búsqueda de espacios", *Cuadernos Agrarios*, núms. 11-13, nueva época, México, enero-diciembre de 1995, pp. 148-158.

controlaba. En diciembre de ese mismo año, como parte de su campaña “Paz con Justicia y Dignidad” informó de la creación de 38 municipios autónomos.³ De igual manera, el Congreso Nacional Indígena (CNI), el movimiento que aglutinó a las organizaciones indígenas independientes a partir de 1996, impulsó una política similar meses después. A estos esfuerzos, que tuvieron impacto nacional, siguieron otros de menor impacto político, pero en algunos casos más efectivos: en Guerrero después se crearía el municipio Rancho Nuevo de la Democracia y tiempo después algunas comunidades de Michoacán y el Estado de México se declararon autónomas. Paralelamente a esto, otras comunidades estaban luchando por ejercer su autonomía, muchas veces sin declararlo así, como sería el caso de la Policía Comunitaria y el municipio amuzgo de Xochixtlahuaca, en Guerrero,⁴ y las luchas de las comunidades zapotecas agrupadas en el Consejo Unihidalguense en el municipio de Juchitán, las mixes de San Miguel Quezaltepec, las mixtecas de San Isidro

³ Adriana López Monjardín y Dulce María Rebolledo, “Los municipios autónomos zapatistas”, *Chiapas*, núm. 7, México, 1999, pp. 115-137.

⁴ Joaquín Flores Félix, “Democracia, ciudadanía y autonomía de los indígenas en la región Costa del estado de Guerrero”, en López León, Arturo, Beatriz Canabal Cristiani y Rodrigo Pimienta Lastra (coords.), *Migración, poder y procesos rurales*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco/ Plaza y Valdés Editores, México, 2002, pp. 183-207; también Martínez Cifuentes, Esteban, *La policía comunitaria: un sistema de seguridad pública comunitaria indígena en el estado de Guerrero*, Instituto Nacional Indigenista (Colección Derecho Indígena), México, 2001.

Vistahermosa y Yosotatu, en el municipio de Tlaxiaco, y las de la región triqui alta, en Oaxaca.

Ninguno de estos procesos de lucha por la autonomía respondía a planteamientos abstractos, sino a necesidades concretas de las comunidades que los impulsaban. Ahí había desde luchas que privilegiaban y ensayaban nuevas formas de ejercicio del poder, administración e impartición de justicia, defensa de sus territorios, incluidos los recursos naturales y el medio ambiente. Estábamos, pues, ante procesos que invitaban a regresar a las comunidades y desde los espacios locales construir trincheras para enfrentar la globalización, nuevas formas de participación social en las cuales los intereses a veces encontrados de los miembros de las comunidades obligaban a negociar si querían seguir viviendo como tales, inclusive repensando la representación de éstas; hasta otras maneras de entender la naturaleza y relacionarse con ella. Más allá de las agendas particulares, los movimientos autonómicos buscaban también revertir la pobreza generada por una globalización desde arriba y empatarla con el ejercicio de las libertades democráticas, con la convicción de que democracia y bienestar no tenían por qué estar separadas y, por el contrario, una necesitaba de la otra para que las comunidades mejoraran sus condiciones de vida.

Con el paso del tiempo varios de esos procesos sucumbieron porque no contaron con la participación mayoritaria de las comunidades involucradas, o por-

que los líderes de las organizaciones que los impulsaron no resistieron las ofertas gubernamentales para abandonarlos, o también porque cuando no aceptaron la captación oficial la represión se encargó de someterlos. Sólo sobrevivieron aquellos que contaron con la suficiente fuerza y una dirección política capaz de resistir la embestida gubernamental. Pero antes de desaparecer nos dejaron importantes enseñanzas, tanto en sus aciertos como en sus errores, para trazar el camino hacia el futuro.

No le restaba ningún mérito que aquel llamado a construir autonomías no hubiera sido una propuesta novedosa, en una coyuntura en la que el Estado mexicano había cerrado todas las puertas a los pueblos indígenas para el reconocimiento y ejercicio de sus derechos; constituía una respuesta inteligente y oportuna, en la medida que no apostaba por la resignación ni por la violencia como muchos esperaban, sino, retomando la experiencia histórica de los pueblos indígenas, buscaba concretar en los hechos lo que se buscó que el gobierno reconociera en las leyes. El problema era el *porqué* y *cómo* hacerlo, para evitar el riesgo de que se convirtiera en una *propuesta vacía*, que podía llenarse de muchos contenidos: diluirse en declaraciones públicas sin sustento; o bien, que su lugar fuera ocupado por proyectos surgidos desde el gobierno, o también radicalizarse al grado sólo de enfrentarlo sin ninguna propuesta de futuro. En esa situación, más que ponerse a discutir sobre el problema, las comuni-

dades indígenas avanzaron y en el camino resolvieron algunos de los problemas que aparentemente no tenían solución, con lo cual nos aportaron una experiencia cuyos impactos todavía no es posible evaluar en su totalidad.

El momento culminante de estos procesos lo volvió a dar el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. En julio de 2003 anunció la desaparición de los *Aguascalientes*, espacios que durante casi diez años le sirvieron para establecer interlocución con los movimientos sociales de México y el mundo. Junto con esa desaparición los zapatistas anunciaron la creación de *Caracoles* y Juntas de Buen Gobierno, especies de gobiernos regionales que quedaron instalados el 9 de agosto de ese mismo año. La medida desconcertó al gobierno federal al grado que las primeras declaraciones del secretario de gobernación fueron en el sentido de no permitir que los zapatistas llevaran a cabo sus planes, para días después rectificar y afirmar que las Juntas de Buen Gobierno eran totalmente constitucionales, como una forma de asumir que “no pasaba nada” y no desatar un problema que se les saliera de las manos.

Multiculturalismo, autonomías y desarrollo

La construcción de autonomías por los pueblos indígenas es una respuesta específica a la necesidad de formular, de manera seria, una política que dé respuesta a la pluriculturalidad de la nación mexicana,

reconocida en nuestra Constitución política, pero negada en la realidad. El reconocimiento de la sociedad pluricultural sustentada en la presencia de sus pueblos indígenas, obliga al Estado y a la sociedad a reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho colectivo, con identidad propia, y en consecuencia garantizarle sus derechos colectivos, lo cual conllevaría a su vez a modificar las bases sobre las que se funda el Estado mexicano, para que incluya entre ellas a los pueblos indígenas. En otras palabras, la autonomía es necesaria porque existen diversas sociedades con culturas diferentes a la dominante, con presencia previa, incluso a la formación del Estado mexicano y que a pesar de las políticas colonialistas conservan su propio horizonte de vida. Las autonomías son cuestiones de derecho, no de políticas. Crean obligaciones del Estado con los pueblos indígenas; no le dan facultades para que desarrolle las políticas dirigidas a ellos que a éste le parezcan convenientes.

Dar respuesta a esta situación requiere en principio reconocer que los mecanismos estatales de participación política no responden a las necesidades que la realidad social impone y por lo mismo necesitan modificarse. A partir de esta postura, la ciudadanía no puede ser entendida sólo como un mecanismo formal de elección de autoridades en el que periódicamente se valida a un grupo de poder que lo detenta sin el respaldo popular. Como señalan Shamim Meer

y Charlie Sever en un reciente informe, la existencia de minorías cuestiona la existencia de una ciudadanía universal, que resulta excluyente porque ignora las especificidades de aquéllas, lo que obliga a pensar nuevas formas de ciudadanía basadas en la participación específica de sus integrantes en las comunidades a las que pertenecen. “Ver la ciudadanía significa mirar a las personas que conforman un grupo, una comunidad o una nación y cómo trabajan dentro del grupo para orientar la forma en que éste funciona”, además que “la ciudadanía tiene que ver con la pertenencia a un grupo o comunidad que confiere derechos y responsabilidades como resultado de tal membresía”.⁵ De esta manera, la ciudadanía da pie al reclamo de derechos específicos y en la medida de que estos obedecen a necesidades particulares, moldea las formas de desarrollo que den respuesta a esas necesidades.

Lo anterior es fundamental tanto para que el reclamo de reconocimiento constitucional del derecho a la autonomía, como de los procesos para implementarla, puedan tener efectividad, pues de otra manera no tiene sentido reconocer o reclamar derechos con base en la diferencia cultural, porque con las reglas actuales no es posible su ejercicio. Esto es así porque en su origen el Estado se fundó bajo la idea de una sociedad homogénea, compuesta de individuos sometidos a un solo régimen jurídico y político y por lo mismo con

⁵ Shamim Meer y Charlie Sever, *Género y ciudadanía*, informe general, Brigde Development Gender, Londres, 2004, p. 2.

iguales derechos para todos. Pero eso resolvería un problema normativo, no la realidad social en que los pueblos indígenas se han desenvuelto, la cual siempre resulta ser más compleja. La legislación que durante todo el siglo XIX y parte del XX se elaboró sobre esta materia fue para negar estos derechos, no para reconocerlos, lo cual, dicho de paso, nos aclara que no todas las leyes reconocen derechos, hay algunas que los niegan. Los indígenas han entendido esto, por eso se rebelan ante una legislación que no cumple con sus expectativas, porque no les garantiza ni siquiera derechos mínimos. Ellos reclaman derechos fundamentales que saben o intuyen que existen, más allá de los contenidos de las legislaciones estatales.

En la realidad cotidiana, esta situación genera problemas que requieren solución para que puedan consolidarse los procesos autonómicos. Entre éstos es posible distinguir algunos que afectan el fondo de la propuesta y otros que sólo impactan su forma. Entre los primeros son de enumerarse las implicaciones políticas y administrativas de la descentralización del poder, y entre los segundos la división interna de los pueblos y los enfrentamientos comunitarios, la subordinación a las redes de poderes locales controladas por mestizos, el papel de algunas organizaciones indígenas, así como las alianzas con el resto de los movimientos sociales.

Algunos problemas de fondo

La instalación de gobiernos indígenas autónomos representa la construcción de un régimen político en el cual los pueblos indígenas y las comunidades que los integran pueden organizar su propio gobierno, con facultades y competencias específicas acerca de su vida interna. Ese es el primer problema a enfrentar, ya que las posibilidades de lograrlo y no morir en el intento se encuentran determinadas por la naturaleza de las relaciones históricas de subordinación en que se han encontrado los pueblos indígenas y el carácter socio-político del régimen político del Estado en que las autonomías pretenden construirse y practicarse. Por eso para la construcción de éstas no se puede ignorar que se hace a contrapelo de una legislación que minimiza la posibilidad de su ejercicio hasta casi pulverizarlo, al grado de colocar a los pueblos y sus comunidades indígenas casi fuera de las reglas legales dictadas por el Estado, aunque no necesariamente contra ellas; que el régimen político actual no cuenta con políticas públicas que las favorezcan, sino otras de carácter asistencial que las niega y que el tránsito a la democracia sigue siendo una asignatura pendiente en muchos sentidos.

Visto el contexto, tampoco puede ignorarse que en términos políticos la construcción de autonomías indígenas implica que las comunidades y pueblos indígenas le disputen el poder a los grupos políticos re-

gionales que los detentan y que para lograr este fin no caminen sólo por los cauces institucionales marcados por el Estado, construidos con base en una ideología mestiza que niega la posibilidad de una ciudadanía étnica, aunque tampoco fuera de las reglas creadas por él mismo, sino abriendo otros que rompan la subordinación de los pueblos y las comunidades indígenas. En otras palabras, no se trata de luchar contra los poderes establecidos para ocupar los espacios gubernamentales de poder, sino de construir desde las bases redes de poder capaces de convertir a las comunidades indígenas en sujetos políticos con capacidad de tomar decisiones sobre su vida interna, al tiempo que modifican las reglas sobre las cuales se relacionan con el resto de la sociedad, incluidos otros pueblos indígenas y los tres ámbitos de gobierno.

En su aspecto administrativo, la construcción de autonomías lleva como propósito la descentralización del poder para posibilitar su ejercicio directo por parte de las comunidades indígenas que lo reclaman. Esta descentralización nada tiene que ver con la que desde el gobierno se impulsa, que en el fondo pretende hacer más efectivo el control gubernamental de la sociedad. La descentralización de las que aquí se habla, de la que los pueblos y comunidades indígenas que avanzan por caminos autónomos nos están enseñando, pasa por la edificación de formas paralegales de ejercicio del poder, diferentes a los órganos de gobierno, en las cuales las comunidades puedan fortalecerse y tomar

sus propias decisiones. Incluye, asimismo, la necesidad de transformar las relaciones con otros poderes como los económicos, religiosos y políticos, se encuentren institucionalizados o no dentro de las leyes, pues no tiene ningún sentido construir un poder distinto que se ejecutará en las mismas condiciones de aquel que se pretende combatir. Esto a su vez reclama que al interior de las comunidades indígenas ellas mismas realicen los ajustes necesarios para que ese poder sea ejercido con la participación de todos o la mayoría de sus integrantes y no caiga en manos de grupos de poder locales que lo usen en nombre de la comunidad, pero para su propio beneficio.

Como se puede ver, la construcción de autonomías indígenas implica tomar una decisión que va contra las políticas del Estado y obliga a quienes opten por ese camino a iniciar procesos políticos de construcción de redes de poder, capaces de enfrentar la embestida estatal, contrapoderes que les permitan afianzarse ellos mismos como una fuerza con la que se debe negociar la gobernabilidad y los poderes alternativos que obliguen al estado a tomarlos en cuenta. Por eso la construcción de autonomías no puede ser un acto voluntarista de líderes “iluminados” o de una organización, por muy indígena que se reclame. En todo caso requiere la participación directa de las comunidades indígenas en los procesos autonómicos. Además, no puede ser una participación que se restrinja a aspectos formales del proceso, sino una que

impacte el contenido de los procesos. Debe ser una participación con estrategia, no sólo instrumental.⁶ En otras palabras, se necesita que las comunidades indígenas se constituyan en sujetos políticos con capacidad y ganas de luchar por sus derechos colectivos, que conozcan la realidad social, económica, política y cultural en que se encuentran inmersos, así como los diversos factores que inciden en su condición de subordinación y los que pueden influir para trascender esa situación, de tal manera que les permita tomar una posición sobre sus actos.

Otra condición es trascender las visiones folcloristas, culturalistas y desarrollistas que el Estado impulsa y que muchas comunidades todavía aceptan pasivamente. Para construir autonomías no basta con que se reconozca la producción artística –*artesanías* le llaman todavía en el discurso oficial– ni los aportes culturales de los pueblos indígenas a la constitución multicultural del país; tampoco es suficiente que el gobierno destine fondos específicos para impulsar proyectos de desarrollo en las regiones indígenas que siempre son insuficientes y se aplican en proyectos y por las formas decididas desde el gobierno, despojando a las comunidades de todo tipo de decisión y negando su autonomía. Estas son políticas que si bien en el discurso expresan la intención de modificar las políticas de asimilación y aculturación impulsada por los

⁶ Carlos Cortez Ruiz, *Participación y estrategia de desarrollo humano*, 2004, mimeo.

gobiernos “revolucionarios institucionalizados” de hace años, no dejan de reproducir las relaciones de subordinación de los pueblos indígenas con respecto a la sociedad mestiza y hasta legitiman las políticas de negación de los derechos indígenas. Por el contrario, se requiere desmitificar el carácter “neutral” del Estado y mostrar su carácter de clase, evidenciando que se encuentra al servicio de la clase dominante y los agentes políticos, económicos y sociales que la sustentan.

Asimismo, se necesita que las comunidades se fijan objetivos alcanzables y junto con ellos coloquen algunos más generales que sirvan para establecer alianzas con otras comunidades. En algunos casos pueden ser los mismos de las comunidades, si esa es su decisión y les sirve, como podría ser el caso de luchar para obligar al gobierno a impulsar programas generales para la solución de conflictos agrarios, defensa de la tierra, o promoción de derechos. Además de esto, no deben olvidarse demandas más amplias que importan a todos los mexicanos, como la reforma del Estado autoritario por otro democrático y multicultural, la lucha por la soberanía alimentaria, contra la privatización de la energía eléctrica y el petróleo y, obviamente, el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés.

Pero más que eso, la construcción de autonomías como un modelo alternativo de desarrollo exige un examen que nos aclare hasta qué punto nuestras formas de trabajo –político, cultural, económico, social, etcétera– nos permiten maneras de visualizar y recons-

truir el mundo y, en concreto, si desde la comunidad se puede pensar otro tipo de globalización. Esto incluye la posibilidad de repensar en serio temas como la relación entre la sociedad y la naturaleza, habida cuenta de que son interdependientes, lo mismo que las relaciones entre lo local y lo global, pues ni es cierto que la globalización desde arriba es la única posible, como tampoco lo es que desde abajo no se le pueda oponer resistencia. Es más, como muchos otros estudiosos de la ecología política, Arturo Escobar expresa que el conocimiento local, el apego al territorio, la defensa de la biodiversidad, constituyen espacios en donde se puede imaginar y construir un mundo distinto.⁷ Y en esto los pueblos y las comunidades indígenas tienen mucho que aportar.

Otro aspecto importante es que la lucha por la autonomía no puede ser una lucha sólo de los pueblos indígenas. Se necesita construir relaciones de solidaridad con los otros sectores de la sociedad, apoyándose mutuamente en sus luchas propias, al tiempo que se impulsan demandas comunes. En este sentido cobra importancia cuidar con quién se establecen las alianzas, porque existen sectores y organizaciones sociales que discursivamente aceptan defender los derechos indígenas, pero en la práctica hacen lo contrario,

⁷ Arturo Escobar, “El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: globalización o posdesarrollo”, en Viola, Andreu, *Antropología del desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina*, Paidós, Barcelona, pp. 169-216.

como sucede con el Partido de la Revolución Democrática, que siempre ha manifestado defender los derechos indígenas, pero sus senadores votaron en favor de la contrarreforma constitucional; igual sucede con algunas organizaciones indigenistas que en el discurso defienden el derecho de los pueblos indígenas a su autonomía, pero su práctica está más ligada a las políticas del Estado y su aspiración es vivir del presupuesto público. Como aconsejan Gary Graig Marjorie Mayo y Marilyn Taylor,⁸ es importante volver a la comunidad, pero no quedarse en ella, sino tomarla como cimiento del nuevo edificio institucional que se pretende crear –aun cuando no se sepa cómo será– y a partir de ahí “escalar” el poder hasta construir otros regionales que después se vuelvan, junto con otros, un poder nacional alterno al que ahora se rechaza. De esa manera la globalización desde arriba, la del mercado, puede encontrar en lo local un obstáculo a sus objetivos; obstáculo que fortalecido y estructurado con otros, puede comenzar a construir desde abajo otro tipo de globalización, la de la esperanza en un desarrollo con rostro humano.⁹

En ese sentido, no se puede olvidar que el sujeto titular de los derechos indígenas es el pueblo, no la

⁸ Gary Graig, Marjorie Mayo y Marilyn Taylor, “Globalization for below: Implications for the Community Development Journal”, *Community Development Journal*, vol. 35, núm. 4, octubre de 2000, pp. 324-335.

⁹ Mahbud al Haq, *The Human Development Paradigm* (faltan datos).

comunidad indígena. En esta coyuntura la comunidad indígena puede ser el cimiento de la autonomía, pero no se puede renunciar a la utopía de reconstituir los pueblos indígenas de los que forman parte para que estos asuman la titularidad del derecho. Por esa razón, la defensa de los derechos comunitarios debe hacerse al mismo tiempo que se tienden puentes con otras comunidades para apoyarse mutuamente en sus demandas propias, pero también enarbolando demandas comunes. Esta es una forma de reconstruir en los hechos, no sólo en el discurso. Por eso se insiste en que construir autonomías implica reconocer a los pueblos indígenas y la realidad en que se desenvuelven.

Algunos problemas de forma

Entre los problemas de forma podemos encontrar la división de los pueblos indígenas y los conflictos intercomunitarios, la subordinación a los poderes mestizos y la actuación de algunas organizaciones indígenas. Aunque los discursos político y jurídico coinciden en que los titulares del derecho a la autonomía indígena son los pueblos indígenas, los municipios que se encuentran en los territorios de éstos y las comunidades que los integran, hay que tomar en cuenta que en los dos primeros casos se trata de una especie de modelos ideales que en la realidad muchas veces no tienen base para la edificación de las autonomías. La mayoría de los pueblos indígenas en su situación ac-

tual no pueden ser los sujetos políticos porque no cuentan con estructura como tales, es decir, políticamente están desestructurados. En esto han pesado bastante las políticas gubernamentales por subordinarlos a los intereses de la clase en el poder.

Los pueblos indígenas numéricamente grandes se encuentran divididos en varios estados y los más pequeños en varios municipios. Sólo por excepción se puede encontrar un pueblo indígena que pertenezca a un mismo estado y seguramente se trata de uno que ha resistido de diversas maneras, incluida la violencia, para seguir siendo lo que es. Otro tanto sucede con los municipios a los que pertenecen, que de entrada constituyen estructuras con demarcaciones ajenas a ellos, más para dividirlos y subordinarlos al poder del Estado mestizo que para poder organizar su vida, además de que muchos están controlados por mestizos. En esa situación, entregarles el poder a ellos podría llevar, en el primer caso, a que no se pudiera ejercer el derecho de autonomía y, en el segundo, a que los grupos de poder mestizos, muchas veces caciquiles, lo usaran en contra de los pueblos indígenas.

Por otro lado, las comunidades indígenas de un mismo pueblo se encuentran divididas y enfrentadas entre ellas, por diversas razones, que van desde la tenencia de la tierra, las creencias religiosas o las preferencias políticas, entre otras. En otros casos estamos ante problemas ficticios o creados por actores externos a las comunidades que los sufren. En estos casos

se necesita que los sujetos sociales interesados identifiquen las causas de la división y el enfrentamiento, ubiquen las que tienen su origen en problemas de las propias comunidades y buscarles solución. De igual manera se requiere evidenciar los problemas creados desde fuera y buscar la forma de rechazarlos.

En otras palabras, poner a las comunidades en el centro del desarrollo nos lleva directamente al problema de reconocer que éstas no son estáticas ni están ausentes de conflictos internos. Ése es el problema a resolver. Algunos autores¹⁰ que se han ocupado del tema expresan que resolver este tipo de situaciones conlleva el reto de impulsar la participación de todos, asumiendo que eso requiere un constante proceso de negociación entre intereses, concepciones y objetivos diversos y hasta opuestos que pueden encontrarse en la comunidad. De igual manera nos alertan ante el camino fácil de ignorar el asunto porque los disidentes o disconformes aparezcan sin capacidad para cuestionar seriamente las decisiones de las mayorías. Tampoco se puede obviar la toma de acuerdos por la mayoría, aceptando sólo las voces de quienes participan, aunque sean minorías, sólo porque se considere que los ausentes carecen de interés en los problemas. Es un error plantear que las minorías, por serlo, care-

¹⁰ Leewis, Cees, "Reconceptualizing participation for sustainable rural development: towards a negotiation approach", *Development and Change*, vol. 31, núm. 5, Reino Unido, noviembre de 2000, pp. 931-959.

cen de razón; además de que asumir esa posición puede llevar a reproducir los esquemas que se le reprochan al Estado y a la sociedad nacional. De igual manera pensar que quienes no participan no tienen interés en los asuntos de todos, puede llevar a ocultar un problema, pero no a acabar con él. Está demostrado que la abstención y el silencio también son formas importantes de participación política, peligrosas porque desconocen al adversario y si éste no los toma en cuenta pueden dejar lugares vacíos que aquéllos ocupan. La estrategia zapatista de sólo hablar o actuar cuando ellos lo consideran necesario representa el mejor ejemplo en México. En síntesis, que las comunidades se conviertan en sujetos políticos requiere que resuelvan sus problemas internos, y para eso se requiere impulsar procesos novedosos de participación que incluyan la negociación de las diferencias, poniendo énfasis en los intereses de las mayorías.

La subordinación a poderes mestizos

A la división de los pueblos y los conflictos comunitarios se agrega el hecho de que las comunidades indígenas se encuentran subordinadas políticamente a las redes de poder regional. Para la construcción de estas redes en las cuales las comunidades quedan atrapadas confluyen muchos factores, algunos de ellos no perceptibles a simple vista. Uno es el carácter de clase del Estado, que responde a los intereses de los

grupos económicos y políticos que le dan sustento. El Estado crea las condiciones para que estos grupos sigan manteniendo el poder porque son ellos quienes le crean las condiciones a él para que exista. En el ámbito regional estos grupos a veces varían de sus expresiones a escala nacional, pero eso no modifica su situación de dominadores. En muchos casos son los grandes comerciantes y los representantes de consorcios internacionales, que ligados a agentes regionales y a los especuladores, detentan el poder. A ellos y no a los pueblos indígenas les sirve el Estado, porque ellos también están a su servicio.

En esta situación los intereses de las comunidades indígenas quedan subordinados a los grandes planes y programas de aquéllos para defender sus intereses. En el aspecto económico los indígenas difícilmente pueden acceder a los espacios del comercio que aquéllos se han apropiado, a menos que dejen de ser indígenas. Para éstos queda reservado el mercado de frutas y hortalizas en menor escala y el papel de vendedores y revendedores en los tianguis semanales. En el aspecto político siguen siendo el voto cautivo de candidaturas que se deciden en las grandes esferas de la política estatal o nacional, en las cuales ellos no tienen ninguna injerencia.

Estos son aspectos que se construyen con el discurso de la igualdad de todos los mexicanos, apuntalados por la idea de la nación mestiza, para quienes las culturas indígenas sólo existen como folclor, para

lucirse en las fiestas regionales o para consumo de turistas. Plantear la construcción de procesos autonómicos sin romper los nudos y las redes que los grupos de poder construyen resulta una utopía inviable. Pero para lograr romperlos se requieren muchas cosas. La primera de ellas es trascender las fronteras de los otros y asumirse culturalmente diversos, con todo lo que esto implica. Y es que no es correcto reflexionar acerca de “los otros”, sobre la población indígena de México, que es mantenida y se mantiene como una población diferenciada del resto de la sociedad, separada por fronteras culturales como de clase, sin tratar de trascender esas fronteras.

Organizaciones indígenas y participación comunitaria

Otro obstáculo que se necesita enfrentar para la construcción de procesos autonómicos es la actuación de las organizaciones indígenas, las cuales en su afán de superar los problemas enunciados, muchas veces intentan suplantar a los pueblos y comunidades indígenas, lo que constituye una salida falsa, pues aunque en el corto plazo pueda traer algunas ventajas, a la larga también puede convertirse en un gran problema, ya que se trata de una postura que no responde a una visión indígena, sino a una práctica ajena a las comunidades. Resulta difícil concebir una comunidad que acepte voluntariamente y de buena fe que una estructura ajena a ella suplante sus estructuras organizativas

propias, como el sistema de cargos y las mayordomías, por hablar de los más visibles, y mucho menos que actúe en su nombre.

Las organizaciones indígenas deberían ser bastante cuidadosas de no caer en esa tentación que puede ser también un grave error. Se impone un deslinde entre la *organización indígena* propiamente dicha –la que responde a las estructuras propias de las comunidades– y la *organización de indígenas*, que no responde a la realidad indígena, sino a las necesidades de hacerse escuchar en el ámbito regional o nacional. Ambos tipos de organización no son excluyentes, pero se debe tener cuidado de que siempre y en todo momento el eje de la autonomía recaiga en la primera y la otra le sirva de apoyo, sin suplantarla. Si esto último se presentara, estaríamos ante un nuevo caso de subordinación y lo peor es que sería con el discurso de ayudar a los pueblos indígenas a alcanzar su liberación.

Lo mismo vale para los miembros de éstas y sus líderes. La sociedad nacional, ansiosa de tener interlocutores “válidos” dentro de las comunidades indígenas, muchas veces intenta convertir –y a veces lo logra– en líderes a los indígenas que por una u otra razón han trascendido las barreras comunitarias en líderes indígenas, sobre todo aquellos que por haber accedido a estudios superiores se han convertido en “intelectuales orgánicos” de sus comunidades. Cuando esto sucede se crean líderes a modo que pueden tener bastante presencia nacional, pero que en las co-

comunidades muchas veces no tienen ningún reconocimiento porque no cumplen sus obligaciones y en ocasiones hasta están en contra de ellas. La historia reciente de los movimientos indígenas tiene numerosos ejemplos de esto, que también opera contra la construcción de procesos autonómicos.

Si analizamos detalladamente el tema, encontraremos que detrás de todos ellos está la cuestión de la representación. No es un asunto minúsculo. En él se refleja la concepción de la comunidad. En las lecturas que de ella se hacen desde fuera de las propias comunidades indígenas muchas veces se le confunde con el de asociación. No es un problema de ahora, sino de hace tiempo. José María Luis Mora lo había advertido ya desde el siglo XIX y alertaba sobre él a sus contemporáneos, explicándoles que era necesario

[...] no confundir las comunidades o cuerpos morales, con las asociaciones de particulares para empresas de industria y comercio. Las adquisiciones que hacen los primeros nunca son propiedad de sus miembros en todo ni en parte, ni están destinadas a beneficiarlas en particular, sino a llenar objetos de utilidad pública, que el cuerpo debe promover. Estos cuerpos, pues, rigurosamente hablando, son unos simples administradores de los fondos que están a su cargo, que pertenecen al público y se hallan en consecuencia sometidos a la autoridad que los representa. No sucede lo mismo con las sociedades industriales o de comercio; en ellas existe

un fondo común cuyas partes componentes conservan el carácter de propiedad particular que recobran los accionistas a la disolución de la compañía, partiendo las utilidades y lastando las pérdidas en razón de las cantidades que han introducido. El fondo de estas compañías, como va dicho, conserva el carácter de propiedad particular y nada tiene de común con los hospitales, hospicios, colegios, cofradías, institutos regulares, cabildos eclesiásticos, ayuntamientos, etcétera, semejantes instituciones que nadie equivocará con las otras que se llaman cuerpos morales y de ellas debe entenderse cuanto diremos a los derechos de las comunidades.¹¹

No siendo las comunidades asociaciones de intereses en las cuales los asociados tienen derechos particulares que pueden retirar en cualquier momento que así les convenga, sino colectividades humanas con el propósito de compartir un futuro común, la representación de éstas no puede darse de la misma manera que en aquéllas. En principio, no puede representarlas quien adquiriera más poder, si éste resulta ilegítimo al interior de la comunidad. Esta es una práctica que desde el Estado se ha impulsado, fortaleciendo al interior de las comunidades a personas que les resultan más afines a sus propósitos, aunque al interior de las comunidades no cuenten con el consenso y mu-

¹¹ José María Luis Mora, *Disertación sobre la naturaleza y aplicación de las rentas y bienes eclesiásticos*, Obras sueltas, 2a. ed., Porrúa, México, 1963, pp. 273-321.

chas veces hasta se conviertan en enemigos de ellas. Por eso, no es ético que quienes apoyan a las comunidades, en su lucha por construir un futuro distinto reproduzcan las prácticas de sus oponentes. La representación debe ser legítima para evitar suplantaciones y la legitimidad debe provenir del respeto que se haga a las reglas generales de convivencia en la comunidad, no del aval que se obtenga fuera de ella, aunque los fines sean nobles y en el corto plazo resulten benéficos para quienes se suplanta.

Para continuar la reflexión

Las anteriores son algunas reflexiones sobre los efectos que ha tenido la falta de reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía, pues ante tal situación, éstos han decidido implementarla por la vía de los hechos. De igual manera se anotan algunos retos que han enfrentado y otros que se encuentran pendientes, los cuales con seguridad se presentarán en cualquier momento y necesitarán de una respuesta correcta para seguir adelante. Con todo, sería muy pretencioso –cosa que está fuera de toda intención– pensar que tales reflexiones agotan la discusión, cuando más bien la inician. Algunos temas ni siquiera se han llegado a enunciar. Por eso, antes de cerrar el análisis, queremos anotar algunos temas para continuar con la reflexión.

Al principio de este trabajo se afirmaba que estamos viviendo tiempos de autonomías. Ahora sería preciso expresar que los movimientos autonómicos de los pueblos indígenas forman parte de los movimientos *antiglobalifóbicos* o *altermundistas* que se distinguen por oponerse a las políticas neoliberales que con sus políticas de ajuste del gasto social y de impulso al libre mercado no han cumplido su promesa de reducir la pobreza y generar mejores condiciones de vida que las del Estado de bienestar.¹² Al contrario, el crecimiento económico que en algunos países se ha dado ha traído consigo la concentración de la riqueza y como consecuencia el aumento de la pobreza. Los hechos demostraron que es falsa la idea de que la globalización genera democracia y reduce la pobreza.¹³ Por eso es que los sectores sociales afectados por este tipo de políticas reaccionan en contra de ellas y buscan nuevas formas de desarrollo, que no atiendan sólo al crecimiento económico sino, sobre todo, a generar condiciones de vida digna para todos los seres humanos.

En nuestro país, los procesos de ajuste estructural se realizaron con la idea de que “el mercado es el único mecanismo de regulación de la vida social y de asignación eficiente de recursos”, al tiempo que en materia

¹² *Visible Hands. Taking Responsibility for Social Development, an Unrisd Report*, Génova, 2000.

¹³ Michel Moore y James Putzel, *Pensando estratégicamente sobre la política y el desarrollo*, Instituto de Estudios de Desarrollo, Universidad de Sussex.

política se privilegia la seguridad del Estado contra la seguridad del pueblo, situación que se expresa en “el uso de recursos públicos como mecanismo de control político para responder al descontento social”, al mismo tiempo que se fortalecen los aparatos policíacos y militares para reprimir las protestas populares. En el campo los ajustes incluyeron la reforma al marco jurídico que regulaba la tierra de propiedad social, para permitir su entrada al mercado, junto con los recursos naturales en ella existentes. De igual manera implicó el retiro del Estado, abandonando su función de regulador de la producción, incluyendo el gasto público y la liquidación o venta de las instituciones de financiamiento a la producción y distribución de productos del campo.¹⁴ Esta situación deterioró las condiciones de vida de las comunidades rurales, incluidas las indígenas, al grado que al inicio de 1994 los indígenas chiapanecos se levantaron en armas y en un hecho sin precedentes obtuvieron el apoyo de los sectores sociales, que aunque no compartieran las formas, suscribían completamente sus demandas.

La coyuntura creada por el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional constituyó una oportunidad sin par para que el Estado mexicano saldara la deuda histórica que mantiene con sus pueblos

¹⁴ Carlos Cortez, “El ajuste estructural y sus efectos sobre la reproducción social en el campo mexicano”, en *Ajuste y empobrecimiento: 20 años de crisis en México*, Senado de la República, LVIII Legislatura, México, 2001, pp. 56-144.

indígenas, por la exclusión en que los ha mantenido por tanto tiempo, desde su formación hace siglo y medio. Pero esta oportunidad se perdió por su negativa a hacerlo. Además de esto, con su actitud desconoció los Acuerdos de San Andrés firmados con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional –en los cuales precisamente se pactó una nueva relación con los pueblos indígenas–, al tiempo que desataba una guerra contrainsurgente (*de baja intensidad* la llaman algunos) que se expresó en múltiples provocaciones a las bases zapatistas en el estado de Chiapas y militarización de las zonas indígenas y represión a sus organizaciones y aliados.

Después de un largo proceso de discusión –meses de diálogo entre el gobierno federal y los rebeldes, donde los protagonistas principales fueron los miembros de los movimientos indígenas–, entre los pueblos indígenas ha comenzado a afianzarse la idea de sus derechos como pueblos y ése es un fenómeno que nadie detiene, no está sujeto a la voluntad del Estado mexicano para reconocer sus derechos. Como consecuencia de ello los pueblos estructuran programas de vida distintos a los que hasta ahora habían tenido. Esto modificará su comportamiento social, independientemente de los alcances del reconocimiento constitucional del derecho a la autonomía. En el fondo, el reclamo de los derechos indígenas coincide con el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales que nuestro país ha aceptado en el

ámbito internacional implementar, pero en el interno se niega a hacerlo. Así, la lucha por nuevos derechos encierra la posibilidad de encontrar nuevas formas de desarrollo, que no apuesten al libre mercado, sino al bienestar humano. Este tipo de desarrollo sólo puede venir de las comunidades indígenas y a partir de sus propias necesidades.

Para enfrentar la cuestión indígena es indiscutible que se necesita una reforma amplia de nuestro sistema jurídico, de las instituciones que deben implementarlo y de las políticas para lograrlo. Pero no cualquier reforma, sino una que atienda sus reclamos y éstas necesariamente pasan por el respeto a los Acuerdos de San Andrés, como contenidos mínimos de las transformaciones que se requieren para atender el problema.

También la sociedad civil ha empezado a tomar conciencia del problema, por eso el reclamo de los asuntos indígenas no es sólo de ellos, sino de todo el país. Al final de cuentas, de esto depende en gran medida que se establezcan nuevas reglas de convivencia entre todos. El estado de derecho, democrático y multicultural al que todos aspiramos, no lo pueden construir los pueblos indígenas solos. Se requiere el concurso de todos los mexicanos.

Mientras eso sucede muchos pueblos y comunidades indígenas han decidido no esperar pasivamente y se han enrolado en la construcción de gobiernos autónomos, desatando procesos en los que se ensayan nue-

vas formas de entender el derecho, imaginan otras maneras de ejercer el poder y construyen otros tipos de ciudadanías. De acuerdo con estas ideas, el derecho se mide más que por la eficacia de la norma que lo regula, por la legitimidad de quien lo reclama; el poder tiene sentido en la medida que quien lo detenta lo reparta entre todo el grupo hasta el grado que a él no le cree privilegios, en lo cual se traduce el famoso “mandar obedeciendo”; y la ciudadanía, es decir, la característica que da sustento al ejercicio de los derechos políticos, no se mide por alcanzar determinada edad, sino porque se está en actitud de asumir compromisos sociales y se cumple con la comunidad, cualidad muy propia de las comunidades indígenas en México.

El final de estos procesos nadie lo conoce. Lo que es cierto es que son procesos sin retorno al pasado. Porque su apuesta es por el futuro. Por un tipo de desarrollo que ponga en el centro a los pueblos y a las gentes que los habitan. No al mercado y sus nocivos efectos.

Salida

LOS TRES ENSAYOS ANTERIORES no agotan el debate sobre los rostros y caminos de los movimientos indígenas, si acaso lo inician y marcan los posibles rumbos que deben andarse todavía en busca de los objetivos, aunque también señalan las veredas peligrosas o equivocadas, las que se debe caminar con mucho cuidado o de plano abstenerse de pasar por ellas, a riesgo de perder el rumbo o, sin dejarlo, no llegar a su destino.

Una cosa es cierta, los rostros que aquí se reflejan de los movimientos indígenas no pueden ser los mismos del futuro. Igual que todos los seres vivos nacen, crecen, se desarrollan y mueren, y en cada una de estas etapas van cambiando su fisonomía; los movimientos indígenas de México necesitan prepararse para las transformaciones. No para dejar de ser lo que son, sino, precisamente, para afianzar sus rostros y asegurar sus caminos. Cambiar para no dejar de ser lo que son, hemos dicho y, efectivamente, hay que transformarse sin modificar la naturaleza. Un movimiento indígena fuer-

te necesita fortalecer su ser indígena, pero también su demanda central: la autonomía.

La autonomía indígena como centro de las reivindicaciones tiene que ajustarse a los tiempos concretos y nutrirse de reclamos específicos. La defensa del territorio y los autogobiernos locales y regionales son dos que pocos dudarían en poner dentro de los principales, pero existen otros. La industria y el gran capital se han propuesto despojar a los pueblos y comunidades indígenas de sus recursos naturales y de sus saberes milenarios sobre ellos, por eso la demanda de los movimientos indígenas debe incluir su protección y defensa. De igual manera hay que pensar el desarrollo –en un sentido amplio– de los pueblos a escala regional, con diagnósticos y objetivos propios, no los de los gobiernos ni los del capital.

La reconstitución de los pueblos indígenas, considerada por todos los movimientos indígenas, tiene que verse en el pasado, pensando en el futuro. Reconstituir no es añoranza por lo que se fue, sino esperanza de lo que puede ser. Pero esa posibilidad, los movimientos lo saben, no aparece por arte de magia, se construye en la lucha diaria y en la vida cotidiana.

Los caminos pendientes de recorrer son múltiples. Pero antes de iniciar otro viaje es imprescindible conocer el lugar donde los movimientos se encuentran. La ANIPA le debe al movimiento indígena –y a la sociedad en general– una explicación de su actuar al lado del gobierno de la derecha. No una rendición de cuen-

tas, porque eso es un asunto interno de sus militantes, pero sí una explicación coherente que ayude a clarificar las posiciones mas allá de rumores o chismes. De igual manera, el CNI necesita formular una explicación y un balance autocrítico de lo que lleva avanzado hasta ahora, los obstáculos que ha tenido y los retos que ve en el futuro. Ya dije que no son los únicos movimientos indígenas de México, pero su rostro es el más visible y cuando ellos caminan la gente muchas veces voltea a verlos para saber la huella que van dejando. Y en muchos casos ya no resulta tan clara.

También falta, en ambos casos, elaborar una política de alianzas con otras fuerzas polares del país y otros movimientos indígenas de América Latina y del mundo, sabiendo que la lucha por la autonomía es una lucha por la transformación del Estado y que ésta no puede ser obra sólo de indígenas. En otras palabras, la instauración de autonomías como formas de gobierno indígena, será posible sólo en la medida en que el país avance hacia una democracia que acepte diversas expresiones democráticas y eso sólo se logra con el concurso de todos sus habitantes.

Ese puede ser un principio para darle viabilidad a una postura manifestada por ambos movimientos, en la que llaman a la unidad y a unir esfuerzos para impulsar la lucha indígena. Cuándo, cómo y dónde, son aspectos que no se pueden predecir. Los movimientos no nacen, se hacen, y el proceso de construcción de éstos es lo que también les da su sello distintivo.

