

Política indígena

Del reconocimiento de la diferencia
al fin de la desigualdad

Legislando la agenda social



Política indígena
Del reconocimiento
de la diferencia al fin
de la desigualdad

Colección Legislando la agenda social

*Política indígena: del reconocimiento
de la diferencia al fin de la desigualdad*

Primera edición: noviembre de 2006

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Cámara de Diputados / LIX Legislatura

Coordinación de la colección

Adriana Borjas Benavente

Mónica Bucio Escobedo

Cuidado de la edición

Alejandro López Morcillo

Corrección de estilo

Fernando Cruz Benítez

Diseño y formación

Alejandro López Morcillo

Asistencia editorial

Zuleima Durán Reyes

Daniela López Peña

ISBN: 968-9097-13-X

Av. Congreso de la Unión 66

Edificio G, Piso 3,

Col. El Parque, México, D.F.

Tel. 5628-1300, exts. 4490 y 1896

Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx

Índice

Presentación	7
Ciclo Legislando la agenda social	9
Introducción	15
Del reconocimiento de los valores de mi pueblo al fin de la desigualdad <i>Juan Gardea</i>	25
Justicia y seguridad comunitarias <i>Cirino Plácido Valerio</i>	41
Los cimientos pendientes <i>Ricardo María Garibay Velasco</i>	49
El aporte doctrinario de la antropología crítica latinoamericana y sus premisas socio-jurídicas <i>José Ordóñez Cifuentes</i>	59
Estado de la regulación de los derechos indígenas en México <i>Francisco López Bárcenas</i>	97
¿Adecuaciones o reformas del Estado? <i>José del Val Blanco</i>	109

Los pueblos indios en México: una agenda pendiente <i>Bernardino Ramos</i>	117
Régimen multimunicipal en México: una ruta posible hacia el ejercicio del derecho al autogobierno indígena <i>Araceli Burguete Cal y Mayor</i>	127
La presencia y participación de los indígenas en el Congreso de la Unión: una iniciativa <i>Marcelo Tecolapa Tixteco</i>	145
Los mecanismos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas <i>José de Jesús González Rodríguez</i>	157
Consideraciones finales <i>Jesús Porfirio González Schmal</i>	173
Acerca de los autores	177

Presentación

Esta colección recoge las voces que desde distintas perspectivas se expresaron en el ciclo de foros *Legislando la agenda social*, organizado y convocado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados y celebrado con el respaldo de algunas comisiones de la LIX Legislatura.

Diputados y senadores, representantes del sector social, gubernamental y académico, convergieron y construyeron un diálogo sobre los temas sociales más relevantes, que configuran e inciden en la vida diaria de los mexicanos y, por tanto, son parte sustancial del quehacer legislativo.

En los diecisiete foros que implicó el ciclo *Legislando la agenda social*, las voces provenientes de diversos ámbitos manifestaron ideas y propuestas, expusieron balances y reflexiones, debatieron argumentos y apuntaron desafíos a enfrentar en torno a asuntos sociales, cuya importancia requiere tomar posición y asumir decisiones.

Dar espacio y resonancia a las palabras dichas por todas esas voces a través de esta colección, tiene el propósito de aportar al lector elementos que enriquezcan el conocimiento y análisis de aquellos temas, cuya importancia radica en el carácter e impacto social que revisten.

Legislando la agenda social tiene también el propósito de contribuir a profesionalizar y a optimizar el desempeño del Poder Legislativo, en la medida en que brinda a quienes lo integran sus propias reflexiones en relación con el trabajo que realizan y aquellas que desde otros espacios se pronuncian y construyen la agenda social de México.

Ciclo *Legislando la agenda social*

Son –en verdad– amplios, importantes y ambiciosos los objetivos que con la realización del ciclo de foros *Legislando la agenda social* se pretenden alcanzar. Este es un esfuerzo de organización notable, que felicitamos.

A lo largo de casi dos meses y de los 17 encuentros programados –con instituciones académicas, sociales y gubernamentales– diputadas y diputados desarrollamos un exhaustivo ejercicio de análisis y consulta popular, sobre temas de la mayor relevancia para el país. Este ejercicio democrático es útil para construir una agenda legislativa de consenso, que pueda constituirse en plataforma para la transformación responsable de la normatividad de todas aquellas leyes que impactan en los temas sociales.

El asunto de la agenda social es de tal relieve que incide ampliamente en la estructura de todo Estado. Sólo a través de una eficiente política social puede preservarse la gobernabilidad y la paz interior de los países. Por ello, es imperativo tener una mayor capacidad para generar bienestar y para mejorar la calidad

de vida de las personas y de sus familias. No hacerlo conduciría al colapso social. Omitir la modernización de cada uno de los instrumentos que propician el desarrollo humano sería muy grave.

El concepto de *política social* comprende aspectos como la salud, la educación, la cultura, la seguridad social, el trabajo, la vivienda, la migración o la pobreza. En todos estos asuntos es claro que tenemos grandes rezagos y debilidades.

En México se aprecia, hoy, una concentración desigual del ingreso, insuficiencia de la infraestructura, y asimetrías —que son ya intolerables— entre regiones del país y grupos sociales. Estas deficiencias no deben seguirse combatiendo mediante políticas asistenciales o coyunturales, sino con un gran programa de desarrollo social que estimule el desarrollo personal y colectivo, propicie participación social en la planeación del desarrollo y facilite el acceso de la población en el diseño y la ejecución de los programas sociales.

Aunque debemos reconocer que algunos programas gubernamentales, como Oportunidades, Seguro Popular o créditos para la vivienda, han producido resultados positivos, también debe admitirse que éstos sólo han atemperado de manera mínima y parcial las serias carencias que padece la mayoría de la población. Éstos no han sido suficientes para detener el crecimiento de la marginación ni para cerrar la brecha existente entre ricos y pobres.

Debemos, entonces, acordes con las metas del milenio de Naciones Unidas, erradicar la pobreza extrema; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre géneros; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud de las mujeres; fomentar el diseño de políticas públicas que atiendan la problemática que padece gran

parte de la niñez; promover el deporte; mejorar las condiciones de acceso a bienes de consumo duradero y a la vivienda y estimular el ahorro y el acceso a un sistema de pensiones moderno; diseñar un programa de atención a migrantes, sus familias y sus comunidades, entre otras muchas acciones.

Requerimos, asimismo, fortalecer nuestro federalismo y alcanzar una auténtica equidad en la distribución de los recursos públicos hacia las entidades federativas con mayores necesidades y rezagos sociales. Es indispensable que la población de todos los estados de la república tenga acceso integral y cierto a los beneficios de la nutrición, de la educación, de la salud, de la vivienda digna, del salario remunerador; en suma, necesitamos muchas cosas para propiciar justicia social.

Requerimos de un nuevo marco de desarrollo, porque es claro que sin justicia social el país estará condenado al estancamiento y al conflicto permanente. De allí la necesidad de estructurar una agenda social viable y participativa. De allí la importancia de este ciclo organizado por nuestro Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y de allí lo loable del interés de nuestros compañeros diputados por impulsarlo.

Luego de 17 foros, en los que participaron alrededor de 1 400 ciudadanos a título personal o como representantes de instituciones académicas, sociales y gubernamentales, las diputadas y los diputados contamos con una visión más amplia y con mejores herramientas para diseñar una agenda legislativa que de pie, en el futuro inmediato, a la transformación responsable de la normatividad que regula los grandes temas sociales de nuestro país.

Con acuciosidad y exhaustividad, han sido recogidas las opiniones y propuestas de los expertos y se ha

interactuado con los principales protagonistas de los sectores de la ciencia y tecnología, del deporte, de la salud, de la educación, de la seguridad social, del cooperativismo, del empleo, de la vivienda, del transporte, de la migración, de la seguridad nacional, que, entre otros, conforman los ámbitos de lo social, del desarrollo humano y del federalismo mexicanos.

Asimismo, se han evaluado –con la participación ciudadana abierta y plural– los avances, las insuficiencias y los desafíos de las políticas públicas orientadas a la atención de los fenómenos de la marginación, de la pobreza extrema, de la equidad de género, de la problemática de la juventud, del acceso a los sistemas de pensiones, de la gobernabilidad, de la reforma migratoria integral, entre otros temas.

Por eso, contamos ahora con mayor información al respecto y hemos reafirmado nuestra convicción de que debemos conformar una agenda social estructurada de manera incluyente, con visión de futuro y regida por ejes de acción en los cuales las premisas sean el combate a la exclusión y la marginación; la mejoría de la calidad de vida de jóvenes, niños, mujeres, ancianos e indígenas; así como el desarrollo equilibrado de todos los mexicanos.

En resumen, hemos confirmado nuestra convicción de que desde la actividad legislativa estamos comprometidos a impulsar la justicia social y el desarrollo regional, urbano y rural.

El ciclo *Legislando la agenda social* ha justificado su implementación, ha demostrado su importancia y ha dejado constancia de que su memoria y relatoría serán perdurables y útiles para la función legislativa. Con ello, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública cumple con sus funciones institucionales de in-

investigar y analizar los temas sociales y de apoyar la información que sobre el particular requerimos los integrantes de esta Cámara.

Diputado Heliodoro Díaz Escárraga
Vicepresidente de la Mesa Directiva
LIX Legislatura

Introducción

Entre los valores de la modernidad occidental, producto de la Ilustración, el más importante quizás, es el de la igualdad. La concepción de igualdad parte del supuesto de la intrínseca dignidad de la condición humana, y por ende, implica la necesidad de reformar las sociedades para lograr que las personas ejerzan sus potencialidades creativas en libertad. Las reformas sociales de los últimos doscientos años han intentado conformar un entorno suficientemente seguro, tanto en lo político como en lo económico, para realizar tales valores. En este contexto, cuando las personas son parte de grupos definidos por características culturales que marcan su idea de vida, las sociedades que incorporan a una diversidad de grupos, deben promover un respeto irrestricto a sus formas de actuar, siempre y cuando estas no restrinjan la libertad de sus integrantes.

En México, la modernidad ha conformado un Estado que aún aspira a lograr los ideales de la Ilustración. Entre sus grandes deudas se encuentran los pueblos indígenas. Estos pueblos han sido relegados y segre-

gados en la práctica, aunque no en la mitología nacional. Prueba de lo anterior es que la mayoría de los indicadores sociales muestran que estos grupos son los que se encuentran en peores circunstancias.

En *Política indígena: del reconocimiento de la diferencia al fin de la desigualdad*¹ se describen y analizan las demandas de los pueblos indígenas. Los autores coinciden en la urgencia del pleno reconocimiento de los derechos de estos pueblos para alcanzar mejores respuestas a los problemas concretos que enfrentan. Asimismo, convergen en la opinión de que las últimas reformas a las leyes solamente han pospuesto las soluciones a los problemas reales de representación e implementación de acuerdos y no contribuyen a lograr las aspiraciones de justicia y libertad para los pueblos indígenas de México.

Como lo indica el título de su texto “Del reconocimiento de los valores de mi pueblo al fin de la desigualdad”, que transforma el título de este volumen, para adecuarlo a la perspectiva indígena rarámuri, Juan Gardea hace énfasis en los valores y la herencia de su pueblo, al tiempo que subraya la necesidad de terminar con la desigualdad, mas no con las diferencias. Por el contrario, destaca la importancia de que los pueblos indígenas sean reconocidos “como iguales en dignidad, pero diferentes culturalmente”, siendo los valores los que hacen diferentes a las culturas.

En primer lugar, y como una de las fortalezas de su cultura, el representante rarámuri señala el lugar que

¹ Este libro integra los textos de los expositores que participaron en el foro que, con el mismo nombre, se realizó el 25 de abril de 2006 dentro del ciclo Legislando la Agenda Social, convocado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), con el respaldo de la Comisión de Asuntos Indígenas de la LIX Legislatura, y cuya organización estuvo a cargo de Patricia Legarreta Haynes.

ocupan los ancianos y en la importancia de respetarlos y de seguir su testimonio, pues en ellos recae la enseñanza fundamental para la vida: sus valores y la riqueza de su cultura. La relación con la naturaleza, la resolución de los problemas en la comunidad y el valor de ésta, el respeto al ser humano, el cuidado de uno mismo, el incommensurable valor de la verdad, son algunas de las enseñanzas que se transmiten de generación en generación. Gardea no pretende poner en la balanza los valores de su pueblo frente a otros, hacerlo implicaría “dar por terminado el esfuerzo por respetarnos o aceptarnos”, sino que propone reconocer la diferencia, señala, como condición para poder “establecer nuevos puentes de relación”. Así, eleva una sola exigencia: respeto, “queremos ser nosotros sin ser despreciados”.

Frente al racismo, la discriminación y el “objetivo de dar migajas a los pobres indígenas” prevalecientes en México, Cirino Plácido Valerio presenta una de las iniciativas de los propios indígenas para “poner en práctica el legítimo derecho de construir un espacio donde se pueda vivir”. Así, el líder indígena describe la creación de instituciones propias, en este caso, la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias y la Policía Comunitaria, cuyo propósito ha sido impulsar un “proyecto de desarrollo integral regional que contemple las aspiraciones de una vida digna y el respeto de nuestras costumbres, así como un sistema de impartición de justicia y seguridad comunitaria”. Fundador y miembro de ambas instituciones, Plácido describe su estructura y funcionamiento, así como los retos a los que se enfrentan y las respuestas que han implementado.

A partir de la reflexión sobre el tema de medio ambiente y recursos naturales, Ricardo María Garibay

Velasco resalta la necesidad impostergable de abrir espacios de participación social efectiva y, en coincidencia con otras voces aquí recogidas, de reconocer los derechos de los pueblos indígenas, así como del cumplimiento efectivo de una política de Estado verdaderamente transversal y equitativa respecto de este tema. Garibay recoge y critica visiones y opiniones de quienes siendo responsables de la aplicación de la normatividad ambiental y de proyectos en territorios indígenas, al considerar que han incurrido en errores graves, y contrapone éstas actitudes con la reacción y conciencia de los propios pueblos indios respecto a sus recursos naturales.

José Ordóñez Cifuentes hace un recorrido a través de las reuniones y declaraciones que han contribuido a las premisas socio-jurídicas que sustentan las reivindicaciones autonómicas de los pueblos indígenas. El autor recoge los principales planteamientos surgidos desde las reuniones de Barbados en la década de 1970 hasta la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indios, haciendo énfasis, a partir de los planteamientos de autores como Rodolfo Stavenhagen y Pablo González Casanova, en las “relaciones étnicas asimétricas” entre los “Estados etnocráticos en Latinoamérica y sus poblaciones indígenas”.

Al analizar la legislación indígena vigente, Francisco López Bárcenas observa que ésta sigue “la lógica de negar los derechos políticos y económicos, que son los fundamentales para la existencia de los pueblos indígenas”. Negarles el reconocimiento como sujetos de derecho público y el derecho al territorio, no sólo no satisfizo las demandas de los pueblos indios, sino que contravino convenios internacionales firmados por nuestro país, además, las reformas aprobadas apunta-

ron a “abrir paso a una política de privatización de los recursos naturales”.

López Bárcenas presenta la cuestión indígena desde una perspectiva histórica, en la que las luchas indígenas se manifiestan como parte del largo proceso de conformación del Estado mexicano y su inserción en la “globalización neoliberal”. La problemática, desde la perspectiva del especialista, ha estado continuamente presente en los sucesos y debates nacionales, y estos pueblos han estado, a su vez, defendiendo y reivindicando sus derechos frente a un Estado que “siempre ha buscado escamotear(los)”. Esta capacidad de resistencia, subraya López Bárcenas, “representa una esperanza de que no serán derrotados”.

José del Val Blanco expone la manera que la reforma indígena de 2001 exhibió las limitaciones que tomaría la discusión entre los poderes Ejecutivo y Legislativo durante toda la administración del presidente Fox. Afirma que en este proceso se perdió “la capacidad de respuesta a los compromisos que se tenían con la sociedad y que se habían signado formalmente en este sentido”.

En la discusión de la Ley de los Pueblos Indígenas, argumenta del Val, estaba en juego la transformación jurídica del Estado mexicano respecto al reconocimiento de la dimensión cultural de la ciudadanía. Sin embargo, los pueblos indígenas no fueron reconocidos como sujetos políticos plenos y les fue negado el derecho a la autodeterminación y el ejercicio de la autonomía y control de sus territorios y recursos. Así, el enorme aparato jurídico se convirtió sólo en un mecanismo de simulación y no en una palanca de transformación. La estructura institucional creada finalmente articuló “el confinamiento de los pueblos indígenas al discurso

de la ‘pobretología’”. De ahí parte el autor para hacer una aguda crítica a las políticas que han orientado el tratamiento del tema indígena, sean estas educativas, lingüísticas, de seguridad social, culturales, y pone en el centro la necesidad de construcción de un discurso de desarrollo integral con base en el reconocimiento de los sujetos, su territorio y sus recursos.

Por su parte, Bernardino Ramos insiste en la importancia del tema indígena en tanto que “no puede entenderse la reforma del Estado sin transformar la relación Estado-pueblos indígenas”. Al respecto, y partiendo de que el reconocimiento pleno de los derechos indígenas sigue siendo la demanda central, subraya la necesidad de voluntad por parte de las fuerzas políticas para incluir el tema en la agenda de discusión legislativa. Asimismo, el ex diputado federal hace un breve recorrido por distintos momentos de la construcción de la agenda indígena, destacando en ella la participación del movimiento indígena.

Ante un escenario incierto para el avance del reconocimiento de la autonomía indígena en el marco de una reforma del Estado, Araceli Burguete Cal y Mayor propone un “avance legislativo gradualista” desde el terreno local, es decir, propuestas legislativas de menor alcance, colocadas en una estrategia de largo plazo en la que se avance progresivamente. En este sentido, la autora propone una reforma al artículo 115 constitucional que quite los candados, haciendo posible el derecho al autogobierno indígena en la escala municipal-comunitaria.

El municipio libre, en su diseño actual, señala Burguete, no considera la diversidad de formas de organización sociopolítica, obstaculizando, entre otras cosas, el derecho al autogobierno indígena. De hecho, el re-

conocimiento de la diversidad institucional municipal es uno de los temas pendientes de la agenda federalista.² Formula estos planteamientos desde una perspectiva amplia que apunta a la gobernanza local a partir de la coexistencia de distintos tipos de municipios bajo un nuevo régimen multimunicipal que reconozca la diversidad “como un valor polisémico y no sólo étnico”. La reforma propuesta comprendería modificar el régimen del municipio libre y establecer, en sustitución, uno que considere la posibilidad de coexistencia en el país de distintos tipos de municipios y de diversas formas de integración de la autoridad local, como los municipios indígenas y los municipios pluriétnicos, pero también los municipios fronterizos o los metropolitanos.

Marcelo Tecolapa Tixteco aborda la iniciativa legislativa presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados en diciembre de 2005 con el fin de que los pueblos indígenas cuenten con una representación equitativa y efectiva en el Congreso de la Unión a través de los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Frente al papel secundario al que se ha relegado el tema indígena, el ex diputado federal argumenta la necesidad de que este sector se constituya como una fuerza política. En este sentido, el fin de esta iniciativa sería establecer condiciones reales para su representación y participación políticas.

José de Jesús González Rodríguez expone los marcos internacionales, nacionales y las propuestas legislativas sobre los mecanismos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, partiendo del derecho de

² Alejandro Navarro, “La reforma federalista: los temas pendientes”, *Socioscopio*, nueva época, núm. 10, septiembre de 2006, pp. 4-11.

estos pueblos a “decidir sus prioridades en el proceso de desarrollo, en la medida en que éste (les) afecte”.

González Rodríguez, al analizar la minuta de la Cámara de Senadores por medio de la cual se expediría la Ley de Consulta Pueblos y Comunidades Indígenas presentada en la LIX Legislatura, expone la experiencia derivada de diversos ejercicios de esta naturaleza llevados a cabo en nuestro país y presenta algunas opiniones sobre su perfil y las expectativas que el tema ha generado. Los principales cuestionamientos se refieren a la exclusión de los pueblos y comunidades en el diseño y la organización de las preguntas, así como la falta de coordinación entre poderes y órdenes de gobierno en estos procesos. Finalmente el que las propuestas derivadas de las consultas no tengan carácter vinculatorio resta trascendencia a un mecanismo de gran importancia para asegurar la participación de los pueblos y las comunidades indígenas en el desarrollo nacional.

Las consideraciones finales derivadas de la presentación de este conjunto de trabajos están a cargo del ex diputado federal Jesús Porfirio González Schmal, quien destaca que la reforma del Estado debe tener por objetivo la inclusión de todos los mexicanos, partiendo precisamente del “reconocimiento de la diferencia para dar fin a la desigualdad”. Asimismo, rescata el término *amerígenas*, que acentúa el carácter originario de “nuestras comunidades autóctonas”; y propone, partir de ese reconocimiento para construir el México que queremos “ciertamente justo, con todos los mexicanos sin excepción”.

A todas luces, el tema indígena es central en la agenda nacional en tanto que supone soluciones efectivas a las demandas apremiantes del sector más rele-

gado de aquellos que constituyen nuestro país; e implica la transformación del Estado y el reconocimiento real de la diversidad que conforma a la nación mexicana. En este proceso no puede relegarse a los actores centrales, los pueblos y las comunidades indígenas y la reivindicación del reconocimiento de sus derechos colectivos, so pena de seguir posponiendo la posibilidad de construir una nación en la que todos aquellos que la conforman puedan alcanzar la libertad, igualdad y justicia tan largamente añoradas.

Del reconocimiento de los valores de mi pueblo al fin de la desigualdad

Juan Gardea

Aunque el título de este libro, *Política indígena: del reconocimiento de la diferencia al fin de la desigualdad*, es muy sugerente y reconozco que una política de este tamaño es indispensable en el siglo XXI, he preferido dar este nombre a mi ponencia y rehacer aquel nombre desde mi perspectiva de indígena rarámuri, orgulloso de mi sangre y de mi historia.

Es verdad, hay que terminar con la desigualdad a la que durante muchos siglos se nos ha sometido y humillado, y reforzar la necesidad de mantener nuestras diferencias con el mundo no indígena mexicano y subrayar la de ser reconocidos como iguales en dignidad, pero diferentes culturalmente. Y cuando digo “culturalmente”, deseo encerrar en esta expresión toda la riqueza de mi ser indígena rarámuri, nuestra forma de entender el mundo, nuestra forma de relacionarnos con nuestra madre tierra, nuestra peculiar manera de crear comunidad entre nosotros y con los mestizos, nuestra experiencia llena de riqueza de entablar relación con nuestro Dios Padre-Madre, etcétera. En fin, hablo de

cultura rarámuri como la expresión de la riqueza que nos han heredado nuestros antepasados y que nuestros ancianos y nuestras autoridades responsablemente han sostenido de manera incansable.

Por eso, con el permiso de mis ancianos y de mis autoridades, expongo a ustedes mis puntos de vista sobre esta perspectiva de terminar con lo que nos humilla y reconocer nuestra riqueza distinta de la de ustedes no indígenas. Quiero presentar lo que considero puede ser el verdadero y más sólido fundamento de lo que en este libro se expone: NUESTROS VALORES, ESOS que nos hacen diferentes a otras culturas y que al mismo tiempo nos deberían posicionar frente a esas mismas culturas diferentes.

Me voy a centrar en la exposición de lo que nosotros los rarámuri consideramos nuestras fortalezas culturales, sin que esto que comparto niegue que también tenemos debilidades, errores y desaciertos.

En primer lugar, deseo compartirles nuestra experiencia sobre el lugar que ocupan nuestros “ancianos”. Ellos son los que fortalecen nuestra identidad, los que nos recuerdan los caminos que debemos recorrer para seguir siendo rarámuri. La acción más grave entre nosotros es faltarle al respeto a uno de nuestros ancianos, sea hombre o mujer. Ésta es la mayor falta que un rarámuri podría cometer. Y esta enseñanza la traemos en la sangre, pues nuestros padres desde que somos muy pequeños nos inculcan el respeto por nuestros adultos mayores, como dicen ustedes.

En ellos radica la enseñanza fundamental para la vida. Ellos a su vez han recibido de sus antepasados el mismo legado que ahora nos comunican a nosotros los que no hemos llegado a esa edad y que necesitamos aprender en la vida y de sus vidas. En esto radica la

importancia de respetar a nuestros mayores, en que nos están enseñando a vivir pero no solamente a base de consejos buenos o recomendaciones atinadas; sino nos están enseñando con sus vidas, con su testimonio, con su ejemplo.

De aquí se derivan todos los valores en los que creemos y por los que queremos luchar, aquí radica nuestra riqueza, ésta que nos hace diferentes a ustedes y que al mismo tiempo nos ofrece la oportunidad de exigir respeto, ya que en esto somos iguales. De aquí se derivan las múltiples enseñanzas por el cuidado de la naturaleza, de nuestra madre tierra. Pido una disculpa por narrar mi experiencia, pero es que a nosotros nos cuesta trabajo hablar en conceptos, en abstractos, y preferimos ser muy concretos. Y esto de conceptos y abstractos lo aprendí en la escuela chabochi, porque en la escuela de la vida esto no existe. Espero me brinden su comprensión, y continúo.

Ellos, nuestros ancianos, me enseñaron a seleccionar la mejor semilla de mi parcela, no sólo para sembrarla en el siguiente ciclo agrícola, sino para ofrecerla a Nuestro Dios Padre-Madre en señal de gratitud por la cosecha recibida. Y esta semilla es aquella que no tuvo contaminación con fertilizantes y herbicidas químicos, que si bien ayudan a las plantas, van matando poco a poco a nuestra madre tierra.

Ellos me han enseñado a no cortar ni una ramita que no sea indispensable para la vida; porque los pinos y los encinos y los fresnos y los madroños y los cedros no son para hacer negocio y venderlos, como lo hacen los chabochis (así calificamos a los hombres barbados que tanto daño nos han hecho). No, los bosques son para llamar al agua, para evitar la erosión. La madera de nuestros bosques nos da oportunidad de calentar-

nos y de preparar nuestros alimentos, de construir los techos de nuestras viviendas, de elaborar utensilios de cocina e instrumentos musicales; pero la mano ambiciosa de muchos blancos ha ido rapando nuestros bosques con todas las consecuencias para nuestra madre tierra; y para nuestro propio estilo de vida.

Mis ancianos me han enseñado que los problemas se han de resolver en el interior de la comunidad, a la luz de los consejos y juicios que en comunidad realizamos al frente de los cuales siempre están nuestros mayores. La justicia y la equidad se construyen en la comunidad y no fuera de ella; las leyes están escritas en sus corazones y no en grandes libros con letra pequeña muy difícil de leer y muy fácil de manipular. Nuestras leyes están inscritas en nuestro interior, y ahí sabemos que debemos dar su lugar a las viudas y a proteger a los huérfanos; las voces que se levantan desde el corazón de cada uno de nosotros nos anuncian que tenemos que compartir con el que menos tiene y no hacer daño al hermano, que hemos de cuidar al débil y respetar la propiedad de los demás.

Mis ancianos me han inculcado la necesidad de aprender a trabajar la tierra, a cuidarla; me han enseñado a luchar por conservar nuestra lengua, nuestras tradiciones religiosas, nuestros bailes y nuestra forma de vestir. Desde muy chiquito aprendí que tengo un pastor que me inició en la vida de mi comunidad y que me cuidará durante toda la vida, que me protegerá en las enfermedades y me sabrá orientar si me desvío del camino que los rarámuri tenemos que seguir. Desde mis primeros años aprendí que uno de los aspectos más importantes en la vida es el valor de la comunidad, por el que tenemos que dar la vida, porque al perderse éste, terminaría nuestro paso por esta tierra.

Es la comunidad la que me fortalece, la que me da identidad, la que me recuerda lo que tengo que realizar para ser verdadero rarámuri. En la comunidad crecemos, en la comunidad nos realizamos, en la comunidad nos perpetuamos como cultura.

De mis ancianos he aprendido que el rarámuri auténtico no sabe mentir. Es una cualidad de la cultura el hecho de que el rarámuri ha de hablar siempre con la verdad. Es triste contemplar que desde que empezamos a tener roce con el conquistador occidental aprendimos el uso y el alcance de la mentira. Habría muchos ejemplos de esta tragedia. Por ejemplo, aprendimos que la palabra y el escrito de los blancos no tienen valor cuando han violado los acuerdos de paz, que entre paréntesis el occidental siempre ha violado. Aprendimos que una cosa es la dotación de tierras ejidales y otra la realidad que manejan en las juntas y dejan constancia en sus actas. Hemos aprendido tristemente la manera de tomar ventaja de una manera anti-humana. En nuestra opinión, ésta fue la razón por la cual el rarámuri tuvo que aprender a mentir; pero para nosotros esto es solamente como necesidad de supervivencia ante un mundo mentiroso. A raíz de estas situaciones nuestros ancianos nos han enseñado que sólo en especiales circunstancias el rarámuri hablará o dará un informe verídico cuando es consultado por gente extraña a la de su comunidad, sabe que en el mentir puede estar la seguridad de los suyos y la de su comunidad.

Y al mismo tiempo los ancianos nos recalcan que no ha de suceder lo mismo entre nosotros, en nuestras comunidades; ahí tenemos la obligación moral de conducirnos siempre con la verdad y así lo hemos hecho. A los niños siempre se les exhorta a hablar con la

verdad, tanto con sus compañeros como con su familia y sus mayores y ancianos.

Reprobamos la mentira, y el mentiroso es amonestado muy duramente. Pero al mismo tiempo fuera de nuestras comunidades y con gente que no es de nuestra raza y de nuestra confianza, en forma especial ante el mestizo, nos manejamos de manera distinta.

Los ancianos nos han enseñado que para negociar tierras y animales con los mestizos, y muchas veces contra nuestra voluntad, se hace necesaria la mentira, que es sólo una estrategia para salvaguardar la vida, nuestros bienes y la seguridad de todos los nuestros.

Nuestros ancianos nos han enseñado que entre rarámuri los tratos de negocios siempre se construyen en la verdad. Para nosotros es un honor ser reconocidos como hombres de palabra y por eso la necesidad de seguir conservando ese prestigio ganado y mantener nuestra dignidad en la verdad.

Nuestros antepasados nos legaron la enseñanza de que cuando se ha empeñado la palabra y mediante ésta se establece un compromiso, lo tenemos que cumplir rigurosamente. En los tratos comerciales entre nosotros existe la entera confianza de que serán legales, sin ventajas para nadie.

Por eso no sentimos antes la necesidad de aprender a escribir porque aquí es cuando la palabra vale más que un convenio escrito y sellado. Por esta razón el rarámuri suele decir que los escritos son para cuando no se sabe sostener la palabra. Hoy en día los compromisos tienen que estar sellados y hasta notariados para tener validez legal, lo que choca con la concepción de los que nunca aprendieron a escribirlos, porque para ellos la palabra encerraba toda la fuerza de un compromiso de vida.

Me voy a permitir compartirles en este momento la sabiduría que un anciano me regaló un día y que conservo como un tesoro porque es una especie de testamento que ha quedado grabado en mi corazón.

soy rarámuri –me dijo–, y al mismo tiempo soy un pastor, es decir, tengo la responsabilidad de acompañar, guiar y ayudar a los rarámuri, por eso siempre que puedo les doy consejos, y les comunico las enseñanzas que yo también recibí de mi pastor, de mi guía y mi acompañante en la vida. Él ya es viejo y por eso es sabio y siempre me repite que tengo que enseñarles a mis gentes lo que yo he aprendido de él y de la vida toda. Por eso estoy en constante comunicación con mi Creador, con la Madre Tierra, con la Naturaleza, con los seres sobrenaturales que pueden causar enfermedades espirituales. Vivo muy cerca de mi pueblo, de mis hermanos rarámuri. Procuro ser una persona recta, que genere confianza en mis pastoreados. Pastoreo a muchos niños y tengo que velar por su bienestar, por su salud. Yo los inicié en la vida, yo los hice ciudadanos del mundo, de la naturaleza y me comprometí a que siempre estaría al pendiente de sus vidas.

Como tengo la obligación de cuidar por la salud espiritual y corporal de los míos, les tengo que repetir muchas veces estas enseñanzas que hoy me voy a permitir compartirles todas juntas y sólo por esta ocasión.

Para comportarnos como verdaderos rarámuri “pagótuame” les recomiendo que tengamos respeto por todo ser humano, ya que ellos son nuestros semejantes. No reparemos en su condición física, su sexo y menos aún en su situación económica. Por el anciano siempre deberemos tener un respeto especial porque su sabiduría y sus conocimientos son la guía para recorrer la vida toda. Por la mujer tendremos un cuidado especial, con un respeto cariñoso, porque mujer es nuestra madre, mujer es nuestra compañera y mujeres serán nuestras

hijas. Y ustedes mujeres deberán cuidarse, respetarse a ustedes mismas y darse a respetar por todos nosotros. Nosotros las sabremos respetar si ustedes se respetan primero a ustedes mismas. Debemos tener un respeto cuidadoso por la Naturaleza, porque el Creador nos puso en medio de ella para que vivamos con ella y de ella y no para destruirla.

Para el fortalecimiento cultural les señalo que debemos respetar y amar nuestras tradiciones, nuestras danzas y cantos religiosos que son una manera privilegiada para comunicarnos con nuestro Creador. La mejor manera para comunicarnos entre nosotros es la palabra rarámuri. Nunca dejemos de lado nuestra lengua, nuestra ropa tradicional que es muy bonita. Conservémosla limpia, decorada para que siempre sea atractiva a la vista de los demás. Practiquemos nuestros deportes tradicionales con cariño, y que no se nos olvide que el ejercicio es parte de lo que mantiene nuestros cuerpos fuertes y sanos. Convivamos siempre con los hermanos rarámuri y compartamos lo que el Creador nos ha dado a cada uno. En la medida en que compartamos con los hermanos y hasta con los extraños nos ganaremos su cariño y admiración.

En lo que toca a la vida del alma, tengamos cuidado especial por mantener una comunicación constante con nuestro Creador pues todo lo que podemos ver, Él lo ha creado. Toda la creación hace posible que el sol salga cada día y se oculte cada tarde, y de la misma manera las estrellas y la luna. Cuidemos juntos la creación, la naturaleza, a nuestra Madre Tierra.

Debemos cuidar nuestra alma, nuestro aliento vital. Este aliento vital es el compañero inseparable de nuestro cuerpo. Nuestra alma siempre estará con nosotros, hasta que abandone nuestro cuerpo. A cada uno de nosotros nos dieron un Pastor para que fuera nuestro guía, para que nos ayudara a conservar nuestro espíritu alegre.

Con tu alma, honra a nuestra cruz que es el símbolo de la vida y la representación del ser humano. Recordemos siempre que los cuatro puntos cardinales son los cuatro pilares de nuestro mundo y que tenemos que darles vida y fuerza con nuestras danzas. Tengamos presente que debemos ofrendar todo al Creador ya que todos los bienes que hemos recibido de nuestra Madre Tierra nos han sido entregados por Él.

Para cuidar de la Naturaleza tenemos que ser muy observadores porque en ella podemos encontrar los remedios para todos nuestros males corporales. Por eso debemos observar las plantas, los árboles, las cortezas, las variedades de tierra, los animales que curan nuestro cuerpo pero que también pueden causarnos daño. Si no usamos con medida de lo que nos da el Creador a través de la Naturaleza, la misma Naturaleza nos puede ocasionar daños al cuerpo y al alma, hasta la misma muerte del cuerpo, porque el alma no muere.

En la medida en que aprendamos a cuidar nuestro cuerpo, nuestros sentimientos y nuestras experiencias, estaremos en posibilidades de cuidar nuestro espíritu. Cuidemos nuestro cuerpo, fortalezcámoslo para que el espíritu no lo abandone. El alma abandona más fácilmente a un cuerpo débil, flaco y enfermo. Debemos aprender a manejarnos frente a las dificultades de la vida, las emociones, los sustos, los seres sobrenaturales que pueden causar daño al cuerpo y al alma, ya que en la medida en que aprendamos a permanecer fuertes, estas fuerzas pueden verse derrotadas. Si somos débiles, estos seres pueden vagar en lo desconocido y causarnos daños irreparables.

Recuerden que el Sukiki o Ru´síwari son piedras que tienen vida, que vuelan a las órdenes de los hechiceros para enfermar y matar a quien los mismos hechiceros ordenan y que sólo el waníame o pastor puede curarnos porque los saca del cuerpo y del alma. Estas piedras vivas son parásitas que se alimentan de los cuerpos y los espíritus de los rará-

muri; y para que no nos hagan daño, debemos mantener cercanía con nuestros pastores, debemos escucharlos, tomar sus consejos y enseñanzas.

El Jíkuri y el Bakánowa son plantas pero no como todas, porque éstas tienen una vida especial, con grandes poderes sobrenaturales. Nunca tengas contacto con ellas si no es a través de sus sacerdotes que saben manejarlas y que pueden enseñarte a tenerlas, alimentarlas y cuidarlas. Ellos te podrán enseñar a tratarlas, a relacionarte con ellas y por favor cumple siempre de manera exacta y con gusto lo que los sacerdotes del Jíkuri y del Bakánowa te enseñan para tratarlas. Si así lo hacemos estas plantas serán siempre nuestras protectoras y nunca nuestros verdugos.

Yo me voy a ir un día, por eso aprendan estos consejos; no los olviden para que cuando yo me vaya y no te pueda proteger, seas tú mismo quien te guíes y protejas y hagas lo mismo con los tuyos.

Hasta aquí las palabras de este sabio. Les he compartido todo esto porque considero que la mejor manera de terminar con las discriminaciones y las desigualdades de los no indígenas hacia nosotros es el reconocimiento de nuestros valores, que son diferentes a los valores que ustedes proclaman y enseñan. No es el momento de poner en un platillo de la balanza sus valores y en el otro los nuestros. Si así lo hiciéramos automáticamente daríamos por terminado el esfuerzo por respetarnos y aceptarnos. No se trata de calificar como verdaderos valores los nuestros y descalificar los suyos; o al revés si se quiere. Se trata de señalar que somos diferentes; que valoramos a la naturaleza de manera diferente. Que en la medida en que nos permitan ser nosotros, podremos establecer nuevos puentes de relación. Jamás los hemos dañado a

ustedes y jamás los dañaremos; pero también podríamos solicitar que nos respeten y nos dejen ser rarámuri.

No somos seres humanos extraños; somos personas distintas. No somos indios ignorantes; somos personas, que nos llamamos a nosotros mismos rarámuri, con capacidades como el mejor de ustedes. No somos borrachos ni sucios, aunque como a todos los humanos, nos gusta beber y también el polvo y la tierra nos ensucian.

Sí, somos diferentes, y si no nos bañamos todos los días es porque en invierno nosotros tenemos que romper el hielo para llevar agua para beber y ustedes sólo mueven una llave de metal y obtienen agua caliente para lavarse; sí, somos diferentes porque en verano nuestras mujeres trabajan al aire libre con el torso desnudo, y ustedes mueven un botón para obtener aire frío en sus cocinas con gas. Sí, somos diferentes, pero no inferiores, porque la grandeza no se mide por el pago del recibo de la electricidad, o el estado de cuentas del banco con muchos números antes del punto decimal. Somos iguales en dignidad, somos iguales como personas, somos iguales como mexicanos; aunque no sobra decir que somos mexicanos antes que ustedes y esto nos da un derecho de antigüedad sobre ustedes, que no queremos usarlo a no ser que sea un argumento que los convenza para la terminación de la discriminación.

Y esta igualdad, y estas diferencias sólo serán válidas si nos conducen al respeto que hoy podemos exigir con todo derecho. Respeto por nuestras tradiciones y costumbres; respeto por nuestras maneras de impartir justicia; respeto por nuestras leyes inscritas en nuestros corazones; respeto por nuestra lengua y nuestras celebraciones religiosas. Nos negamos a ser considerados como personajes de un documental interesante;

nos negamos a ser atendidos como los rezagados del desarrollo nacional. Exigimos el mismo trato de respeto que ustedes dan a los que traen corbata y hablan idiomas extranjeros; exigimos el mismo trato que ustedes dan al que viene del extranjero a gozar las bellezas de nuestro México; exigimos el mismo respeto que ustedes ofrecen al que antes de su nombre se dice doctor. Y exigimos todo esto porque México es nuestro, es de ustedes y es de nosotros; o de nosotros y de ustedes. Y nos sentimos con derecho de exigirlo porque o nos arriesgamos hoy a reconstruir juntos nuestro México en solidaridad y respeto a nuestras diferencias, o bien, al ser nosotros la minoría más débil, nos llevarán a la muerte como mexicanos, como rarámuri, haciendo triunfar lo que hoy, aquí y ahora, se quiere defender: la riqueza de nuestras diferencias y la terminación de la discriminación y la descalificación.

¿Sería muy costoso para ustedes el pedirles que nos dieran oportunidad de seguir siendo rarámuri? Muchos hermanos como yo hemos ido a la escuela, muchas mujeres indígenas asisten a la Universidad Autónoma de Chihuahua y se preparan como profesionistas; muchos rarámuri son maestros de escuelas bilingües; y todos, universitarias, maestros, gobernadores tradicionales y ancianos, niñas y jóvenes queremos ser profundamente rarámuri, y crecer en la posibilidad de dialogar con todos desde nuestras raíces, desde nuestra originalidad y nuestra identidad de indígenas.

¿Qué quiero proponer el día de hoy? Quiero proponerles que antes de destruirnos nos conozcan; que antes de terminar con nosotros y de exterminarnos, nos den la oportunidad de demostrarles que podemos ser buenos mexicanos, que podemos ser constructores con ustedes de valores, y si me permiten una exageración,

que no una mentira, que nos permitan demostrarles que en nuestras comunidades vivimos mucho más cerca de la justicia, del respeto, de la verdad, de la solidaridad, de la sana convivencia comunitaria que muchos de ustedes no indígenas. Nosotros en nuestras comunidades vivimos en la honestidad, en la lealtad, en la misericordia y la bondad, y lo testimoniamos mucho más que ustedes en sus ciudades, pueblos y comunidades. Dentro de la petición que les hago, y exagerando un poco, me permito expresar que en muchas ocasiones me ha tocado constatar que entre ustedes puede más la injusticia que la justicia, que en muchas ocasiones triunfa el dinero sobre la verdad. Me ha tocado constatar que la cárcel es para el inocente y que el verdadero enemigo de la humanidad está exonerado de cargos y acusaciones porque tuvo un abogado cualificado al que le pagó mucho dinero. Me ha tocado constatar que mis autoridades no se detienen en el castigo para el culpable y entre ustedes el culpable anda suelto y el inocente purga una condena injusta.

Por eso les propongo que nos dejen ser huicholes, pimas, tzeltales, ch'oles, zapotecos, mexicas, coras, yaquis, warojíos, purépechas, amuzgos, tojolabales, tlaxcaltecas o rarámuri, que sabremos estar abiertos a las riquezas por las que ustedes luchan y mantener las riquezas que nos heredaron nuestros antepasados. Les propongo que nos dejen ser indígenas en el siglo XXI, es decir, hijos de nuestro pasado y hermanos de ustedes. Queremos ser nosotros sin ser despreciados. Queremos ser indígenas y mexicanos aunque no sepamos cómo llegar a la luna o cómo pilotear un avión de guerra o cómo aplicar la quimioterapia.

Termino con una consideración que creo puede ser de utilidad para todo aquel que se arriesgue a abrir su

corazón y su mente hacia los indígenas de nuestro México. Ustedes como mexicanos occidentales buscan esencialmente resultados. Lo que cuenta para sus negocios es la eficiencia, la productividad, el logro. Lo único que importa, a fin de cuentas, es el resultado final, y por muchos esfuerzos que se hayan hecho, todos serán inútiles si al final es la competencia la que se lleve el contrato o el contrincante quien obtiene el empleo. En los negocios, lo que se mira es la cifra final, la ganancia neta, la gráfica en ascenso. Hay que obtener resultados, hay que demostrar éxitos. Ése es el único método para abrirse camino en la sociedad competitiva de hoy, de labrarse una carrera, de llegar a la cumbre. Nosotros no vemos así el mundo, nosotros somos contemplativos y en este espíritu de admiración descartamos las referencias a los frutos del mañana. Entre nosotros los indígenas valoramos las actividades sin ansiedades, es decir, queremos vivir el presente y hacer a un lado la ansiedad que es el peso del futuro sobre la debilidad del presente, ya que observo que cuantos más objetivos buscan ustedes, mayor ansiedad sufren.

A nosotros hacer las cosas sin ansiedad nos lleva a la paz interior. Realizamos nuestras tareas, con valor, con generosidad y al mismo tiempo con desprendimiento total del resultado a que den lugar nuestros esfuerzos. Para que nos entiendan un poquito. Si logramos algo, no nos llenamos de orgullo, y si fallamos no nos inunda la desilusión. Hacemos lo que tenemos que hacer al obedecer a nuestros mayores y luego dejamos el resultado en manos de nuestro Dios que es Padre y Madre, sin perder la paz profunda. Creemos que la acción humana sólo es beneficiosa cuando el hombre está sinceramente desprendido del fruto de su acción. Sólo

entonces podremos mantenernos en tranquilidad en medio de una actividad agotadora.

Hoy puede nuestra milpa amanecer barrida por la creciente del arroyo, y dejarnos sin alimento para los siguientes meses; mañana uno de nuestros hijos puede enfermar y partir hacia el cielo si no se cura; hoy puede caer una helada y acabar con las flores que se hubieran convertido en manzanas y duraznos; mañana me pueden avisar que mi hija falleció en el parto. No quiero afirmar que nos quedamos cruzados de brazos; no, lo que quiero afirmar es que dentro de éstas y otras desgracias que vivimos como pueblo indígena, no perdemos la paz, no perdemos el sentido de la vida; y al día siguiente reemprendemos el caminar y nuestro esfuerzo, lleno el corazón de la tranquilidad que sólo se puede tener si se es indígena, si nos entregamos a la acción con todas nuestras fuerzas sabiendo que Onorúame-Eyerúame (Dios Padre-Madre) están con nosotros.

Justicia y seguridad comunitarias

Cirino Plácido Valerio

En México, en el México profundo, en la otra realidad, pasan muchas cosas, y aunque muchos no se dan cuenta, de hecho, se están haciendo trabajos respecto a recuperar los derechos de los indígenas y a poner en práctica lo que es el legítimo derecho de construir un espacio donde se pueda vivir algo que no existe en este país, pues en él no hay libertad, seguridad, ni justicia.

El mensaje está claro por parte del Estado mexicano: hay racismo, hay discriminación, hay todo un objetivo de dar migajas a los pobres indígenas de México.

Yo soy mixteco, fundador de la Policía Comunitaria y fui hasta el año 2005 comisario de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC).

Después de ser comisario, automáticamente se pasa a ser consejero. Pero no soy el único, somos 60 comisarios cada año, todos tenemos que prestar servicio.

Muchos nos conocen con el nombre de Policía Comunitaria, a la que en los últimos años hemos actualizado y mejorado. Nosotros hemos creado nuestras

propias instituciones sociales, como la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias y la Policía Comunitaria; dos instituciones encargadas de la seguridad comunitaria y de impartir justicia.

La Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias se origina por el clima social de alta inseguridad en la región, donde los delitos más frecuentes son el asalto a mano armada, el secuestro, la violación, el narcotráfico y la impunidad, y donde la justicia se compraba y la respuesta oficial era reprimir a la población.

Ante esto la población de cinco municipios, que hoy actualmente son seis, decidimos organizarnos. El 15 de octubre de 1995, en Santa Cruz del Rincón, municipio de Malinaltepec, se tomó la decisión en la asamblea regional de crear el grupo de seguridad comunitaria para vigilar 16 comunidades.

Las comunidades hicieron una priorización problemática y decidieron crear la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias el 22 de febrero de 1998, en Potrerillo Cuapinole, municipio de San Luis Acatlán.

La Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias tiene como propósito un proyecto de desarrollo integral regional que contemple las aspiraciones de una vida digna y el respeto a nuestras costumbres, así como un sistema de impartición de justicia y seguridad comunitaria, bajo los principios de investigar antes de proceder, conciliar antes de dictar sentencia, reeducar antes de castigar, y no hacer distinción de edad, sexo, color, religión o grupo social; y donde la justicia sea pronta y expedita.

Dentro de la estructura regional se encuentran en un primer nivel 60 pueblos o 60 comunidades, mixtecos, tlapanecos y mestizos, es decir, es un mundo, tres culturas juntas con un objetivo: garantizar la justicia y la

seguridad de la región. En un segundo nivel está la asamblea regional que se celebra cada dos meses. El tercer nivel lo constituye la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias. Después sigue el Comité Ejecutivo de la Policía Comunitaria, que está bajo el mando de la coordinadora. Y hay grupos de cada pueblo.

Estructura y funcionamiento de los tres niveles

Primer nivel: las 60 comunidades son la máxima autoridad de la organización e integran la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias.

Cada comunidad elige a sus autoridades municipal y agraria de manera libre, sin intervención de los partidos políticos o credos religiosos. Nombra cada tres años a los grupos de policías comunitarios, vigilan a la policía comunitaria y tienen la facultad de evaluar su comportamiento, exigirle rendición de cuentas, y tiene autoridad para destituirlos, si así procede a través de sus representantes, participa en asamblea regional.

Segundo nivel: la Asamblea Regional está constituida por las autoridades, comisarios, comisaría ejidal o comunal en 60 comunidades pertenecientes a seis municipios.

La asamblea revisa los problemas sociales, políticos, económicos, culturales que afectan a la región; revisa la problemática de la seguridad comunitaria e impartición de justicia, recibe y hace observaciones pertinentes a los informes bimestrales de la CRAC, analiza, discute y toma decisiones en política para beneficio de la región. Ésa es la función de la Asamblea Regional.

Tercer nivel: la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias se integra por seis comisarios que son

electos cada año en asamblea regional. La Coordinadora imparte justicia, elabora citatorios, realiza careos, reconcilia a las partes en caso de delitos menores, fija sanciones, gira órdenes de aprehensión u ordena cateos.

En el tercer nivel también se ubica el Comité Ejecutivo de la Policía Comunitaria, integrado por seis comandantes que son electos cada año en asamblea regional. Este Comité realiza detenciones y ejecuta las decisiones de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias; actúa en caso de delito *in fraganti*, realiza operativos, efectúa acciones preventivas mediante rondines de vigilancia y la preservación del orden en las fiestas de las comunidades, traslada a los detenidos a las comunidades y los que deben cumplir su periodo de reeducación, ordena a los 60 grupos de policía comunitaria.

La Policía Comunitaria realiza acciones preventivas y de seguridad en el ámbito regional.

¿Cómo imparte justicia la CRAC? Los delitos más frecuente son amenazas, homicidio, violaciones, narcotráfico, lesiones, recuperación de deuda (cuando son mayores a diez mil pesos, pero no se permite que alguien cobre intereses por el dinero que prestó, sino que solamente se recupera lo que es el capital, porque si la CRAC permite que se paguen, nosotros estaremos siendo un instrumento para permitir la explotación).

El origen de los delitos se atribuye a la pobreza, alcoholismo, chismes, problemas por tierra.

La CRAC no interviene en problemas menores, como pleitos entre borrachos, robos menores de animales, escándalo en la vía pública.

La atención a la ciudadanía es gratuita. No se aceptan defensorías de oficio, o sea, abogados. La defensoría puede ser realizada por familiares, o sea que se puede

elegir a la gente de total confianza, pero no se aceptan abogados, porque los abogados son para cobrar, no para prestar servicios.

Las sanciones se establecen a través de un proceso de reeducación en el cual el inculpado debe someterse a trabajos para el pueblo sin percibir sueldo, sólo recibiendo alimento.

En cuanto a los delitos mayores, el culpable permanece trabajando 15 días en cada uno de los 60 pueblos, y los sábados y domingos recibe pláticas de reflexión por parte de las autoridades o *principales* con el objeto de garantizar su plena reeducación e integración a la comunidad; en los casos de reincidencia, se duplica el tiempo de la sentencia.

Las personas agraviadas tienen la libertad de presentar su denuncia ante el Ministerio Público o en la CRAC. Los familiares tienen derecho a inconformarse por una sentencia o a presentar su desacuerdo ante la asamblea regional. Al cumplir el infractor su sanción, la CRAC lo entrega a sus familiares, teniendo como testigo a las autoridades locales y a la comunidad. Ningún miembro de los tres niveles del sistema de justicia y seguridad comunitaria cobra honorarios.

En cuanto a la formalización de la CRAC y el tema de las relaciones con el gobierno, recibe el aval del presidente municipal a través de acta de acuerdo, firma de credenciales, y el registro ante la Secretaría de la Defensa Nacional de las armas que utiliza la organización. La organización ha recibido capacitación por parte del ejército, incluida la presencia del procurador de Justicia en los actos de celebración del octavo aniversario de la organización; así como la solicitud oficial por parte de la Procuraduría Agraria e instancias regionales de justicia para que la CRAC haga revisión de los casos.

La CRAC y las instancias oficiales

En 1996 el gobernador interino Ángel Aguirre entregó 22 escopetas a la organización para las tareas de seguridad comunitaria. En el año 2000 la CRAC se reunió con autoridades del gobierno para hacer entrega de un pliego petitorio que contemplaba la formación de la CRAC, no se obtuvo ningún resultado satisfactorio.

En el año 2003 el gobierno del estado determinó que la CRAC ha actuado fuera de la ley y concedía 30 días para que desapareciera o se integrara la estructura municipal o del estado.

En el año 2004 el gobierno del estado solicitó la mediación del obispo Alejo Zavala Castro para dialogar con la CRAC y hacerle la siguiente propuesta: municipalizar la Policía Comunitaria. El alcalde debería de asignar a un abogado de su confianza ante el Ministerio Público, la CRAC debería de fungir como auxiliar de la Procuraduría de Justicia y sus elementos recibirían un salario.

Después de consultar a la base, o sea a los pueblos y las comunidades, esta propuesta fue rechazada por el 80% de las comunidades.

En abril de 2005, se giraron órdenes de aprehensión contra seis comisarios de la CRAC por privación de la libertad.

Ahora nuestra posición es que nosotros no estamos pidiendo reconocimiento, porque ese reconocimiento ya lo tenemos por parte de nuestros pueblos, y también por parte del gobierno.

El hecho de que el gobierno se haya dedicado a pelear, y que nos acuse de ilegales, detenga o gire órdenes de aprehensión es un reconocimiento porque ellos no pueden estar peleando con un fantasma.

Incluso a la oficina de la CRAC han llegado amparos de la Federación, y simplemente se le contesta que nosotros lo único que sabemos es que ese señor cometió un delito y se lo podemos probar, aquí está y contestamos. Y ningún amparo funciona ya. Funcionará para otro lado, pero para nosotros no, porque hemos tenido debates sobre problemas de justicia y nosotros vemos que la justicia y la seguridad funcionan como un gran negocio. Nosotros nos dimos cuenta que hay mucho dinero, porque cualquier persona que comete un delito todo lo arregla con dinero, pero nosotros hemos concluido que para que la justicia alcance para todos, debe de ser gratuita, para que rico o pobre, o quien cometa delito, responda; porque solamente así aprenderemos a respetar los acuerdos.

Los cimientos pendientes

Ricardo María Garibay Velasco

Estas reflexiones giran en torno al tema del medio ambiente y los recursos naturales a partir de mi experiencia como director de la oficina de Atención a Pueblos Indígenas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y desde la Coordinación Operativa del Programa de Desarrollo Forestal Comunitario (Procymaf) de la Comisión Nacional Forestal (Conafor).

No se trata de analizar qué le faltó a la Comisión de Desarrollo Indígena (CDI) o en qué falló. Si bien es la instancia del Estado para la atención a los pueblos indígenas, no debe concebirse como la única responsable de lo indígena, porque regresaríamos a la vieja concepción de lo que era el Instituto Nacional Indigenista al interior del aparato gubernamental y para la opinión pública, pues al ser la institución encargada del “problema indígena” era también responsable de la permanencia del indígena concebido como “problema”.

En el caso de la CDI se planteó desde su inicio que sería una instancia coordinadora que promovería la

transversalidad del tema indígena para que todas las dependencias gubernamentales tuvieran un área que desde su ámbito de competencia atendieran los rezagos que padecen los indígenas.

En la medida en que la atención a los indígenas no se estableció como una política de Estado, como fue solicitada en algún momento, la presión para que cada dependencia atendiera a los indígenas dependió del criterio o “sensibilidad” de cada secretario de Estado, de la fuerza de las movilizaciones indígenas o de la capacidad de gestión o de presión de la Ing. Xóchitl Gálvez; incluso la decisión presidencial de tener una oficina en los Pinos para atender a los indígenas influyó para que se asumiera que por esa vía se le daría cauce a todo lo relacionado con los indígenas.

Podríamos ya en este momento evaluar cuántas áreas de la administración pública federal cumplieron con esa transversalidad, cuántas tienen una ventanilla de atención a pueblos indígenas, y aun teniéndola, habría que evaluar cuál es el nivel que se les asignó en la estructura burocrática, la composición y el perfil de sus integrantes, así como el presupuesto del que dispusieron al inicio del sexenio y del que disponen en este último año.

Los programas y presupuestos debieron ser equitativos, ¿lo fueron?, la rendición de cuentas debió ser más oficial y transparente, ¿la hubo?, ¿ante quién rindió cuentas cada una de las secretarías?

¿Cambió la percepción del ciudadano común sobre los problemas de los indígenas?, ¿cambió la actitud de los servidores públicos respecto a su responsabilidad con el sector indígena de la población?

En la Dirección de Atención a Pueblos Indígenas de la Semarnat el trabajo más difícil se dio al interior de la

secretaría; las mayores dificultades se dieron con los mismos funcionarios o servidores públicos por el reconocimiento de los derechos indígenas respecto al manejo de los recursos naturales; la asignación de presupuesto, siempre inequitativo, estuvo sujeta a la evaluación política del tema o a la cercanía o presión que pudo ejercer la titular de la CDI con el secretario en turno; las reducciones de personal, categoría y presupuesto a casi una tercera parte del presupuesto original se hicieron sin explicación ni argumento alguno, con la única intención de orientar esos recursos a temas más lucidores en términos políticos. La oposición abierta a las propuestas de apoyo a los pueblos indígenas fue una constante desde otras áreas de la secretaría, como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa). La información proporcionada por la Semarnat a la CDI era incompleta por la incapacidad y el desinterés por desagregar la información.

La sensación de estar desempeñando el papel de agente encubierto al interior del propio centro de trabajo fue una constante; la necesidad de realizar talleres para explicar a los servidores públicos el tratamiento específico y los derechos de los pueblos indígenas fue importante no sólo para capacitar sobre el tema, sino por la necesidad de contar con aliados en un trabajo a contracorriente.

El tema indígena se presta a que todos se sientan expertos, y se vierten opiniones, se dicta cátedra o se generan políticas públicas a partir de lugares comunes que se escuchan con frecuencia y que en muchas ocasiones se expresan con la mejor intención sin reparar en el trasfondo o en sus implicaciones ideológicas. Con frecuencia se confunden términos y conceptos, como *cultura* con *folclor*, *equidad* con *igualdad*, *participa-*

ción social con información, respeto con tolerancia, derechos con privilegios, entre muchos otros.

Las opiniones que se presentan a continuación han sido expresadas por funcionarios del más alto nivel tanto en la Semarnat como en la Conafor; son literales, las he consignado por su valor testimonial.

1. “Hay que establecer una relación de igualdad con los indígenas”. *Igualdad* no es lo mismo que *equidad*. No somos iguales en ciertos aspectos, tenemos culturas diferentes, derechos diferentes en ciertas cosas. El reconocimiento a lo indígena no significa tratarlos igual que a los demás, sino un trato diferenciado debido a las diferencias culturales y a una historia de exclusión, por lo que se deben establecer ahora condiciones de equidad, no de igualdad.
2. “¿Y ahora por qué un trato privilegiado a los indígenas?” No se trata de conceder privilegios, ni el otorgamiento de derechos por encima de la ley, ni la cesión de soberanía, ni de reconocer derechos a los indios a costa de los nuestros, ni nada por el estilo, es un trato específico, que se debe a la deuda histórica que se tiene con un grupo social al que se ha mantenido en una situación de despojo, subordinación y discriminación durante varios siglos y que para revertir esta situación se deben establecer mecanismos para que puedan participar en condiciones de equidad en la construcción de una nación multiétnica y multicultural.
3. “Hay que ser tolerantes con los indígenas”. No se trata de tolerancia. La persona que tolera percibe al “tolerado” como alguien que no tiene el

color apropiado de piel, el dios adecuado, el comportamiento correcto, pero que posee la generosidad suficiente para tolerarlo, para sufrirlo con paciencia y condescendencia. La tolerancia, dice Goethe, aunque más gentil y discreta es solamente una forma diferente de intolerancia. La tolerancia debe en realidad ser una actitud transitoria, debe conducir al reconocimiento. Tolerar es insultante, porque es mostrarse condescendiente desde una posición de supuesta superioridad.

4. “Hay que otorgar derechos a los indígenas”. *Otorgar* no es lo mismo que *reconocer*; otorgar es conceder haciendo uso de una posición de superioridad y de autoridad; *conceder* no es lo mismo que *reconocer*; conceder es dar permiso. Es diferente sentir que se otorgan ciertos derechos a los indígenas, a saber que los indígenas tienen acceso a ciertas cosas por derecho propio, más allá de que los no indígenas los autoricemos.
5. “Por qué tanto apoyo a los indígenas si hay gente más pobre”. En efecto las hay, pero no se trata de ver quién es más pobre, se trata del reconocimiento de los derechos específicos otorgados por la Constitución y acuerdos internacionales a grupos sociales que tienen culturas diferentes. La ley indígena se creó por su condición étnica, no por su condición de pobreza. Si queremos aplicar la ley, estamos obligados a respetar los derechos humanos de los pueblos indígenas, y para esto no hay que esperar a que estén en la miseria.
6. “Los indígenas deterioran los recursos naturales”. En efecto, al igual que los desarrolladores turísti-

cos de Cancún, de Huatulco y de Cabo San Lucas, al igual que las granjas camaronícolas en la costa del Pacífico y que Pemex en pantanos de Centla, en muchos casos también los indios deterioran el ambiente, sólo que en este caso la causa del deterioro que provocan se debe a la pobreza, no a su condición étnica, por lo tanto habría que combatir a la pobreza y no al indígena por sus características culturales.

7. “Algunos abusan de su condición de indio”. En efecto, no hay que caer en el populismo ni en el indigenismo que otorga la razón al indígena por el simple hecho de serlo, y por encima de toda legalidad. Los indios, que cumplan con la normatividad (en este caso ambiental), y los servidores públicos que conozcan y respeten los derechos de los pueblos indios. Ya no se trata de tener conciencia social, o “sensibilidad” al tema indígena, se trata de cumplir con las leyes para ambas partes.
8. “Yo no hago diferencia entre indios y no indios, para mí todos son mexicanos”. Esta opinión pretendidamente democrática, lo único que denota es ignorancia. Las sociedades democráticas en todo el mundo han logrado con mucho esfuerzo el reconocimiento de los derechos específicos de las minorías, entre las que se encuentran los pueblos indígenas. En efecto todos somos mexicanos, pero si reconocemos hasta en nuestra Constitución el carácter multiétnico y multicultural de México, esto se debe traducir en tratamientos específicos a grupos sociales específicos. Desconocer esta diferencia es producto del autoritarismo y, repito, de la ignorancia.

9. “Lo indígena vende”. En efecto los indígenas son muy útiles como estrategia de mercadotecnia y para lavar la mala conciencia de ciertos sectores sociales. En el mejor de los casos, este comentario puede ser útil para obtener recursos y financiamientos para programas y proyectos, siempre y cuando estén manejados por los mismos indígenas, de lo contrario lo único que denota es un profundo desprecio y desconocimiento de la importancia de más de 60 culturas. El comentario se traduce en programas asistencialistas que no pretenden resolver problemas sino perpetuarlos para tener a quién redimir a cambio de la foto del indio agradecido.
10. “Los indígenas viven en armonía con la naturaleza porque mantienen con ella una relación mágica y mística”. Posiciones idílicas como ésta hacen tanto daño como las posturas racistas, ya que lo único que logran es polarizar las opiniones. Con esta concepción desde lo mágico y místico se les niega a los indígenas toda capacidad de raciocinio, la organización social y política, los cargos y jerarquías, las estrategias productivas y los sistemas normativos; el conocimiento sobre el manejo de los ecosistemas no es un asunto de magia, es producto de sociedades que han sabido convivir y adaptarse a la naturaleza y a las actuales condiciones aun bajo las peores circunstancias, a pesar de lo cual están siendo consideradas como paradigmas y modelos civilizatorios alternativos a lo que la moderna cultura urbana occidental ha hecho con la naturaleza.
11. La última de estas opiniones podría estar referida al título mismo de este volumen: “Del reco-

nocimiento de la diferencia al fin de la desigualdad”; parecería que se pretende terminar con las desigualdades. Los reclamos para el reconocimiento de los derechos de las minorías étnicas parten de la reivindicación de las diferencias, del reconocimiento y respeto de los derechos de los otros, de los que son diferentes a las mayorías; para el caso del sector indígena, del reconocimiento jurídico de sus derechos colectivos y como individuos, de la dignificación de sus formas diferentes de ser para dejar de verlo como inferior por ser diferente; si la meta es la desaparición de las diferencias, luego entonces ya no hay necesidad de crear leyes específicas para sectores de la población diferentes. Si la meta es la desaparición de las diferencias, vamos por el camino de la desaparición de los indios.

Las opiniones anteriores denotan (quisiera creer) en el mejor de los casos ignorancia. Una de los temas pendientes por tanto, y para retomar el título de este libro, es la reeducación del sector no indígena de la población mexicana en donde deberán intervenir varias secretarías de Estado para evitar desde la ridiculización del indio en programas de televisión, hasta los comentarios que hemos enumerado y que están absolutamente interiorizados en el inconsciente del mexicano mestizo.

Las opiniones anteriores son graves en boca del ciudadano común, pero son aún mas graves en boca y en el pensamiento de quienes tienen en sus manos la capacidad de decidir sobre la aplicación de la normatividad ambiental, de quienes deciden sobre quiénes tienen o no derechos y acceso a los recursos naturales, de quienes definen las formas de participación

social de los indígenas en programas, proyectos y políticas públicas, de quienes autorizan proyectos contaminantes en territorios indígenas, de quienes impiden la subsistencia de un pueblo indígena por una interpretación de la legislación permeada de las opiniones anteriores.

En suma, es muy grave en quienes tienen perfectamente claro en su interior que el reconocer derechos específicos a los indígenas implica el riesgo de otorgar derechos especiales, de conceder privilegios, en provocar diferencias cuando todos somos iguales ante la ley, de quienes asumen como una obligación y potestad del Estado el cuidado de los indígenas por su aún incapacidad para ser considerados sujetos de derecho.

Los conflictos, llamémosles socio ambientales, que se han suscitado en los últimos años entre comunidades indígenas e instancias gubernamentales se han desatado por la torpeza en la aplicación de la normatividad ambiental, o por la negativa a reconocer los derechos de los pueblos indios, o bien por la connivencia entre servidores públicos y representantes del sector privado para el usufructo privado de recursos comunitarios.

Esta torpeza, corrupción o sesgo en la aplicación de la ley ha generado el reforzamiento de la cohesión grupal y ha sido catalizador de una toma de conciencia de los derechos colectivos y comunitarios respecto al territorio y a los recursos naturales que en ellos se encuentran. Baste mencionar a los campesinos ecologistas de Guerrero, a Isidro Baldenegro en Chihuahua, a las mujeres mazahuas del Estado de México, a los cucapás de Baja California, a los pueblos “irregulares” en la reserva de Montes Azules en Chiapas, a los oponentes al aeropuerto de Atenco, a los tepoztecos de Morelos, por citar sólo a algunos.

Ya no se trata de ser más o menos conscientes o “sensibles” a los problemas de los pueblos indígenas, se trata de aplicar las leyes, de abrir espacios de participación social efectiva, de reconocer los derechos de los pueblos indígenas. En un sistema presidencialista no es posible desde una oficina pública llevar a cabo estos principios, sólo el Congreso puede representar los intereses de grupos diferentes a los del partido en el poder, sólo el Congreso puede servir de contrapeso a decisiones partidistas unilaterales.

La Cámara de Diputados podría ser la instancia que vigilara el cumplimiento efectivo, no sólo en el papel, de una política de Estado respecto al tema indígena, para que fuera realmente transversal y equitativa. ¿Quién si no el Congreso puede solicitar rendición de cuentas a un secretario de Estado? ¿Quién más que el Congreso puede pedir congruencia entre las metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo y las acciones de una secretaría que tuvo tres diferentes titulares? ¿Quién más que el Congreso puede pedir una explicación al titular de una secretaría de Estado sobre las razones por las cuales a la oficina para atender los asuntos indígenas se le disminuye de categoría, de personal y de presupuesto a un tercio del original? ¿Quién si no la Cámara de Diputados puede ejercer presión para que un conjunto de secretarías se coordinen para reeducar a la sociedad mexicana respecto a su acendrado racismo?

Efectivamente hay temas pendientes, y aunque se ha avanzado mucho, también hay cimientos que levantar antes de colar el techo.

El aporte doctrinario de la antropología crítica latinoamericana y sus premisas socio-jurídicas

José Ordóñez Cifuentes

El desarrollo de un pensamiento crítico en la antropología de América Latina tiene dos antecedentes importantes: los pronunciamientos de Barbados y la Reunión de UNESCO sobre etnodesarrollo y etnocidio, que contaron por primera vez con la participación del movimiento indígena continental.

Barbados I y II y la Declaración UNESCO de San José

Del 25 al 30 de enero de 1971 se celebró Barbados I, que reunió a un grupo de antropólogos para discutir los problemas derivados de las “fricciones interétnicas” en América. Con base en el análisis de un conjunto de informes sobre situaciones de varias regiones del área, elaboraron un documento, “la Carta de Barbados”, destinado al esclarecimiento del problema y a promover la solidaridad con las luchas de liberación indígena. La segunda reunión se celebró del 18 al 28 de julio de 1976, en esta ocasión con la presencia de organizacio-

nes indias de 11 países. Ahora ya no se trataba de despertar conciencia sobre la situación indígena, sino de analizar el proceso seguido durante seis años por los movimientos indígenas de liberación y sus estrategias y definir las acciones futuras. Este encuentro, como reconocieron sus organizadores, fue más allá del diagnóstico de la problemática de los indígenas, pues se intercambiaron experiencias y se discutieron estrategias orientadas hacia la coordinación del movimiento indio cuya presencia resultaba ya inocultable en todo el continente. La Declaración manifestó que los indios de América estaban sujetos a una dominación de dos caras: la dominación física y la dominación cultural.

Conforme a la declaración final, la dominación física se expresa, en primer término, en el despojo de la tierra. Este despojo se inicia desde el momento mismo de la invasión europea y continúa hasta hoy.

La dominación física es considerada como una dominación económica. Se les explota cuando trabajan para el no indio, también a través del comercio porque se les compra barato lo que producen (las cosechas, las artesanías) y se les vende caro lo que consumen. Estimaron que la dominación no es sólo local o nacional, sino internacional. Las grandes empresas transnacionales buscan la tierra, los recursos, la fuerza de trabajo y los productos y se apoyan en los grupos poderosos y privilegiados de la sociedad no india. La dominación física se apoya en la fuerza y la violencia.

En cuanto a la dominación cultural, no permite la expresión de las culturas o desinterpreta y deforma sus manifestaciones, y se realiza por medio de:

- a) La política indigenista, en la que se incluyen procesos de integración o aculturación a través

de diversas instituciones nacionales o internacionales, misiones religiosas, etcétera.

- b) El sistema educativo formal, que básicamente enseña la superioridad del blanco y la pretendida inferioridad de los indios.
- c) Los medios de comunicación masiva, que sirven como instrumentos para la difusión de las más importantes formas de desinterpretar la resistencia que oponen los pueblos indios a la dominación cultural.

Como resultado de esa dominación cultural los pueblos indios viven en tres situaciones diferentes:

1. Grupos que han permanecido relativamente aislados y que conservan sus propios esquemas culturales.
2. Grupos que conservan gran parte de su cultura, pero que están directamente dominados por el sistema capitalista.
3. Un sector de la población que ha sido desindianizado por las fuerzas integracionistas y ha perdido sus esquemas culturales a cambio de ventajas económicas limitadas.

Para los primeros, el problema inmediato es sobrevivir como grupos; para ello, es necesario que tengan garantizados sus territorios.

El segundo grupo está dominado física y económicamente; necesita, en primer lugar, recuperar el control de sus recursos.

El último grupo tiene como problema inmediato liberarse de la dominación cultural a que está sometido y recuperar su propio ser, su propia cultura.

Entre las conclusiones se estimó:

1. Una situación de dominación cultural y física cuyas formas de ser van desde el sojuzgamiento por una minoría blanca o criolla (colonialismo interno) hasta el peligro de extinción en los países en que los pueblos indios constituyen un bajo porcentaje de población.
2. Que la división de los pueblos indios se debe a las políticas de integración, educativas, de desarrollo, de los sistemas religiosos occidentales, las categorías económicas y las fronteras de los estados nacionales.

Como consecuencia de la situación de los pueblos indígenas y con el objeto de trazar una primera línea de orientación para la lucha de liberación, se planteó el siguiente gran objetivo:

Conseguir la unidad de la población india, considerando que para alcanzar esta unidad el elemento básico es la ubicación histórica y territorial, en relación con las estructuras sociales y el régimen de los estados nacionales, en tanto se está participando total o parcialmente en estas estructuras. A través de esta unidad, retomar el proceso histórico y tratar de dar culminación al capítulo de colonización.

Para alcanzar el objetivo anterior se plantearon las siguientes estrategias:

1. Una organización política propia y auténtica que se dé a propósito del movimiento de liberación.

2. Una ideología consistente y clara que pueda ser de dominio de toda la población.
3. Un método de trabajo que pueda utilizarse para movilizar a una mayor cantidad de población.
4. Es necesario un elemento aglutinador que persista desde el inicio hasta el final del movimiento de liberación.
5. Conservar y reforzar las formas de comunicación interna, los idiomas propios, y crear a la vez un medio de información entre los pueblos de diferente idioma, así como mantener los esquemas culturales básicos especialmente relacionados con la educación propia del grupo.
6. Considerar y definir a nivel interno las formas de apoyo que puedan darse a nivel internacional.

Se propuso que los instrumentos para realizar las estrategias mencionadas sean, entre otros, los siguientes:

- a) Para la organización política puede partirse tanto de las organizaciones tradicionales como de nuevas organizaciones de tipo moderno.
- b) La ideología debe formularse a partir del análisis histórico.
- c) El método de trabajo inicial puede ser el estudio de la historia para ubicar y explicar la situación de dominación.
- d) El elemento aglutinador debe ser la cultura propia, fundamentalmente para crear conciencia de pertenecer al grupo étnico y al pueblo indioamericano.

En la segunda reunión de Barbados se propuso como tarea principal arribar a una “conciencia estratégica uni-

ficada”, y de ella emanaron aparte de la declaración general, tres declaraciones colaterales sobre la invasión racista en América del Sur (proyecto del gobierno de Banzer para la colonización de diversas regiones de Bolivia por parte de africanos blancos); sobre el papel de algunas instituciones como el Instituto Lingüístico de Verano y los Cuerpos de Paz en la penetración política y económica de los países latinoamericanos y, finalmente, una tercera sobre la problemática de la mujer indígena sometida a un doble colonialismo por su carácter de mujer e indígena.¹

En la reunión de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) sobre etnodesarrollo y etnocidio, celebrada en San José Costa Rica del 7 al 11 de diciembre de 1981 y que congregó a dirigentes de organizaciones indígenas, académicos y funcionarios internacionales preocupados por la situación, se presentaron 11 trabajos escritos e intervinieron cinco representantes de organizaciones indias de Costa Rica, la Coordinadora Regional de Pueblos Indios de América Central, el Consejo Indio de Sudamérica, el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas y la Unión de Naciones Indígenas de Brasil.

La reunión adoptó una serie de recomendaciones y resoluciones contenidas en la “Declaración de San José sobre Etnodesarrollo y Etnocidio”.

Como resultado de estas reflexiones, los participantes hicieron un llamado a las Naciones Unidas, la UNESCO, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las

¹ Barbados (grupo), *Indianidad y descolonización en América Latina*, Nueva Imagen, México, 1979.

Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), así como a la Organización de los Estados Americanos (OEA) y al Instituto Indigenista Interamericano, para que se tomaran las medidas necesarias para la plena vigencia de los principios declarados.

Se planteó que todo proyecto étnico tenga un carácter integral y se conciba el desarrollo a través de una quintuple recuperación cultural:

- a) Recuperación de la palabra (el lenguaje), como instrumento de transformación: desarrollo de alfabetos para pasar de idiomas orales a idiomas escritos, de la literatura oral a la escrita. Esto implica el desarrollo del bilingüismo con el idioma español y, por lo tanto, de la capacidad para la comunicación.
- b) Recuperación de la memoria (la conciencia histórica): se trata de un problema de reconstrucción histórica, visión precisa del pasado étnico, comprensión del presente y proyección del futuro. Se refiere, por lo tanto, a la recuperación del tiempo mítico, de tradición oral, o histórico.
- c) Recuperación del conocimiento (el saber): preservar y sistematizar su saber sobre las relaciones del hombre y del grupo con la naturaleza, y de las relaciones entre los hombres, realizadas a través de una educación propia.
- d) Recuperación del espacio (territorio). Es decir, de su capacidad de permanecer en un territorio y de defender todo lo allí existente: la tierra, el agua, y todos sus frutos y el subsuelo.
- e) Recuperación de la identidad cultural (las posibilidades de desarrollar un proyecto cultural, so-

cial y político): se trata de recuperar un espacio social, es decir, de la capacidad de desarrollar un proyecto cultural, social y político, inscritos dentro del gran proyecto nacional.

Estos presupuestos fueron planteados por el antropólogo Leonel Durán, de México, y hechos suyos por el colectivo de participantes.

De esa reunión resulta muy importante recoger los conceptos planteados por Guillermo Bonfil Batalla sobre el control cultural, que remite necesariamente al campo de lo político. Por *control cultural* entiende la capacidad social de decisión sobre los recursos culturales, es decir, sobre todos aquellos componentes de una cultura que deben ponerse en juego para identificar las necesidades, los problemas y las aspiraciones de la propia sociedad, e intentar satisfacerlas, resolverlas y cumplirlas.

Al introducir la noción de control cultural intenta establecer una diferenciación en el seno de la totalidad cultural. Pero no una clasificación que se base en criterios descriptivos (vida material más vida espiritual; organización social más cultura) ni en categorías cerradas cuyos contenidos están preestablecidos (relaciones de producción más superestructura), sino a partir de una dimensión política (capacidad de decisión) que refiere a relaciones dinámicas y admite contenidos diversos, no predeterminados, que sólo es posible sustanciar en cada situación concreta.

Con el uso de la noción de control cultural distingue, inicialmente, cuatro sectores del conjunto total de una cultura, tal como se muestra en el Cuadro 1.

Para mayor precisión conviene aclarar el sentido que se da a algunos de los términos del esquema.

Cuadro 1
Sectores culturales

<i>(Cuatro sectores culturales)</i>	<i>Recursos propios</i>	<i>Decisiones ajenas</i>
Propios	Cultura autónoma	Cultura enajenada
Ajenos	Cultura apropiada	Cultura impuesta

Recursos son todos los elementos de una cultura que resulta necesario poner en juego para formular y realizar un propósito social.

Los recursos pueden ser a su vez:

- a) materiales, que incluyen los naturales y los transformados;
- b) de organización, como capacidad para lograr la participación social y vencer las resistencias;
- c) intelectuales, que son los conocimientos formalizados o no y las experiencias; y
- d) simbólicos y emotivos: la subjetividad como recurso indispensable.

Decisión, se entiende como autonomía, es decir, como la capacidad libre de un grupo social para optar entre diversas alternativas. Por supuesto que relativiza el término *libertad*, que no debe entenderse en términos absolutos y que merece discusión aparte.

Los aspectos que caen en los rubros de cultura autónoma y cultura apropiada conforman un ámbito cualitativamente diferente del que corresponde a la cultura enajenada y a la cultura impuesta. La diferencia radica en que los primeros quedan bajo control cultural de la sociedad, si bien en uno de ellos (la cultura apropiada) se utilizan recursos ajenos. Cultura autónoma y cultura apropiada integran lo que llama “cultura propia”.

Así planteado en el nivel político, crear el etnodesarrollo implica fortalecer y ampliar la capacidad autónoma de decisión.

Para Bonfil resulta claro que cualquier proyecto de etnodesarrollo consistirá en una ampliación y consolidación de los ámbitos de la cultura propia, es decir, en el incremento de la capacidad de decisión del propio grupo social, tanto sobre sus recursos como sobre recursos ajenos de los que pueda apropiarse. Y, consecuentemente, el etnodesarrollo se traducirá en la reducción de los componentes enajenados e impuestos dentro de la totalidad cultural.

De lo anterior se desprenden dos grandes líneas de acción: aumentar la capacidad de decisión, recuperando recursos hoy enajenados (la tierra, el conocimiento de la historia, las tecnologías desplazadas) y fortalecer las formas de organización que permiten el ejercicio del control cultural que incide en un enriquecimiento de la cultura autónoma. En la segunda línea de acción, el objetivo sería aumentar la disponibilidad de recursos ajenos susceptibles de quedar bajo control social del grupo: nuevas tecnologías, habilidades y conocimientos, formas de organización para la producción y la administración, etcétera; se trata entonces de ampliar el sector de la cultura apropiada.

En este último proceso resulta indispensable alcanzar una adecuación real entre los contenidos de la cultura autónoma y los nuevos recursos que se proponen para enriquecer la cultura apropiada, porque sólo de esa manera se puede garantizar el efectivo control de éstos por el grupo social.

El control puede ser total o parcial, directo o indirecto, absoluto o relativo, en referencia a cualquier acción cultural.

Lo que importa es recalcar que las relaciones entre estos ámbitos de la cultura son, en última instancia, relaciones sociales; no cualquier tipo de relaciones sociales, sino específicamente relaciones de poder. En ese sentido, para Bonfil el etnodesarrollo consiste en un cambio de la correlación de las fuerzas sociales, un cambio político que incline la balanza –hoy favorable a los intereses que impulsan los procesos de imposición y enajenación cultural– a favor de los grupos sociales que pugnan por el desarrollo de su cultura propia (etnias, regiones, localidades). La inversión del actual proceso cultural culminará con la inversión, o al menos el equilibrio, de las fuerzas políticas que están en oposición: por una parte, los grupos con su cultura propia; por la otra, los que tienden a enajenar esa cultura y a imponer una diferente. En ese sentido nuevamente se plantea la cuestión del etnocidio.²

A propósito de las propuestas en torno al “indigenismo y el etnodesarrollo”, Enrique Valencia estima que la problemática se inserta en la

recuperación de los bienes por el proceso social a las comunidades (tierras, aguas, creencias, costumbre, tecnologías, etcétera); el fortalecimiento o creación de formas organizativas que posibiliten el control cultural y permitan el ejercicio de su soberanía; por el enriquecimiento de una cultura autónoma. La provisión y aumento de recursos ajenos que puedan incorporarse al control social del grupo y tiendan a ampliar la

² FLACSO/UNESCO, *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*, San José, Costa Rica, 1982. Para determinar los aportes bonfilianos además de la obra *ut supra*, puede consultarse: “El concepto de indio en América: una categoría colonial”, *Anales de Antropología*, México, vol. IX, 1971; *Utopía y revolución*, Nueva Imagen, México, 1981; *México profundo*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1989.

cultura propia (habilidades, tecnologías, conocimientos, etcétera, vigentes en la cultura nacional y universal).

La capacitación del núcleo dirigente, tanto en el terreno político como en el cultural y económico. La reivindicación de la lengua autóctona como medio de comunicación legítimo y la posibilidad de su utilización y su ejercicio real en situaciones interétnicas. La recuperación y preservación de la memoria histórica étnica y la reconstitución del grupo étnico, superando la fragmentación política-administrativa dedicada a la dominación social.³

Las propuestas autonómicas

Más allá de las propuestas de la Reunión de FLACSO/UNESCO, Héctor Díaz Polanco, al abordar la cuestión étnica nacional, plantea la cuestión de la autonomía de los pueblos indios como una demanda “madre”, cuyos postulados en breve síntesis son: que el régimen de autonomía no es una fórmula mágica ni una promesa de privilegio para unos en perjuicio de otros, es tan sólo una solución que una sociedad puede adoptar en un momento de su desarrollo concreto para resolver el conflicto étnico-nacional. La autonomía en sí misma se refiere a un régimen especial, que configura un gobierno propio (autogobierno) para ciertas comunidades integrantes, las cuales escogen así autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna y para la administración de sus asuntos. La autonomía sintetiza y articula políticamente el conjunto de reivindicaciones que plan-

³ Enrique Valencia, “Indigenismo y etnodesarrollo”, *Anuario*, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1984, p. 41.

tean los grupos étnicos. En tal virtud, puede decirse que la autonomía es la demanda madre de esos conglomerados. Sus rasgos específicos estarán determinados, de una parte, por la naturaleza histórica de la colectividad que la ejercerá, en tanto que ésta será el sujeto social; y de otra, por el carácter sociopolítico del régimen estatal nacional en que cobrará existencia institucional y práctica, en suma, el grado de autogobierno reconocido en su despliegue concreto, que dependerá en gran medida de la orientación política y el sistema democrático vigentes.

En resumen, la autonomía es un régimen sociopolítico que será efectivo en tanto se desarrolle como un medio político democrático. La autonomía para Díaz Polanco es la expresión de la democracia en lo que se refiere a grupos socioculturales particulares; en consecuencia, no es en sí misma una solución, ni puede desarrollarse en el marco de una sociedad nacional en donde no tiene efecto la vida democrática. De hecho, la autonomía es una respuesta particular en el marco del proceso democrático, sólo en las sociedades en donde ha surgido y se ha desarrollado un proceso democrático; las regiones autonómicas han funcionado, y allí en donde la sociedad nacional ha experimentado un proceso antidemocrático o de reversión democrática, el régimen autonómico se ha malogrado o no ha funcionado. El caso más evidente es el de la Costa Atlántica de Nicaragua, donde el régimen de autonomía que significaba grandes promesas, prácticamente se ha estancado.

Díaz Polanco apunta que en la actualidad en el seno del movimiento indígena se pueden advertir dos tendencias. La primera es que se vea a la autonomía como un sistema de ensimismamiento; es decir, la idea de

que la autonomía implica una especie de ir hacia dentro y de cortar las relaciones con la sociedad, acompañada de una visión en que la autonomía es sólo un componente de una larga lista de reivindicaciones globales y manejo propio del asunto. Desde esta perspectiva la autonomía tiene un significado y un contenido ligados y, paradójicamente, es al mismo tiempo demasiado particular, en la medida en que sólo se toma como una demanda más en el listado de demandas. La segunda perspectiva plantea que la autonomía no es una demanda más, sino que es la demanda madre, que da articulación, significado y sentido a todas las demás demandas.

Esta perspectiva resulta más política y en ella el régimen de autonomía aparece como un régimen global, que se expresa como autogobierno, lo cual implica cierta reestructuración de la sociedad nacional, la reorganización del Estado y una revisión del planteamiento de las relaciones entre sociedad nacional y los grupos étnicos. Lamentablemente, asegura Díaz Polanco, la dominante es la primera tendencia y los resultados de la realización de los procesos autonómicos va a depender de la continuidad del proceso de fortalecimiento del movimiento indio frente a los proyectos neoliberales.⁴

⁴ Los planteamientos de Díaz Polanco fueron recogidos con base en entrevistas. Véase Carlos Ordóñez Mazariegos, "La cuestión étnico-nacional en la propuesta de Héctor Díaz Polanco". *Dossier* que contiene las memorias del XII Congreso Mundial de Sociología, Bielefeld, Alemania, del 18 al 23 de julio de 1994, *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México*, México, junio de 1994, pp. 227-237; "Entrevista a Héctor Díaz Polanco y Gilberto López y Rivas. Nicaragua: el problema étnico-nacional", *Pensamiento Propio*, Managua, Nicaragua, 21 de marzo de 1985.

En conclusión, el proceso autonómico para Díaz Polanco tiene tres puntos básicos:

1. Resulta de un pacto entre la sociedad nacional (cuya representación asume el Estado-nación) y los grupos socioculturales (nacionalidades, pueblos, regiones, comunidades) que reclaman el reconocimiento de sus particulares derechos históricos. Pero la autonomía no es el fruto, por decirlo así, del proceso que permite a las partes definir los principios básicos o requisitos que sustentan y acotan el régimen de autonomía, haciéndolo compatible con la organización sociopolítica del país.
2. El proceso autonómico tiene lugar durante un lapso relativamente prolongado, que por lo común abraza varios años. Desde luego este periodo varía de un país a otro, de acuerdo con sus tradiciones políticas y democráticas, las características de la población étnico-nacional a la que se busca reconocer el derecho de autonomía, la diversidad de intereses nacionales a considerar y la complejidad de los problemas técnicos y prácticas que deben resolverse. En rigor, el proceso autonómico no concluye con el establecimiento legal de los gobiernos autónomos, sino que se prolonga durante su fase de consolidación y ajuste en el marco de la estructura política administrativa.

Sobre la propuesta autonómica de Díaz Polanco, puede consultarse: *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI, 1991; *La cuestión étnico-nacional*, Fontamara, México, 1988; "Autonomía y autodeterminación", *Revista del Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la Paz*, Guatemala, año 2, enero-junio de 1991; "Derechos indígenas y autonomía", *Crítica Jurídica*, núm 11, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992.

3. Se requiere cubrir ciertos requisitos que resultan pasos previos a la aprobación del régimen de autonomía por los órganos legislativos de los respectivos países. Con ello se logra que las poblaciones se identifiquen con su correspondiente sistema de autonomía, considerándolo no una mera concesión sino una conquista. Esto es, el fruto de un tratado entre partes iguales y libres. Éste es un punto fundamental: la autonomía no puede ser el producto de una decisión unilateral o de una imposición, especialmente por parte de los gobiernos. En la comunidad internacional, los arreglos autonómicos quedan dentro de lo que se ha dado en llamar “acuerdos constructivos” entre los Estados y los grupos étnicos nacionales. La participación activa y decisoria de los pueblos en estos casos, como parte libre en los pactos que resultan, es primordial. Díaz Polanco informa que el relator especial nombrado en 1989 por el Consejo Económico y Social de la ONU para realizar un estudio sobre estos temas, incluye dentro de los acuerdos constructivos las

disposiciones legislativas específicas que regulen aspectos más generales de la vida de los indígenas, tales como el establecimiento de instituciones con contenido de gobierno propio o autónomo, a condición de que haya habido una participación significativa de la parte indígena en el proceso legislativo y una aceptación explícita tanto del proceso conducente al arreglo como de sus resultados.⁵

⁵ Héctor Díaz Polanco, “La experiencia autonómica: problemas y perspectivas”, ponencia presentada en el Seminario sobre “Autonomía”, coordinado por Rodolfo Stavenhagen, Colmex, México, 1994,

Luis Villoro, al referirse al tema de la autonomía, parte de la premisa de que el Estado moderno nace con una tensión interna entre el poder central, el cual intenta imponer la unidad, y los pueblos diversos que componen una realidad social heterogénea y que el poder estatal ha tratado de eliminar de manera más o menos radical, pero siempre violentas desde la exterminación, “reservaciones” o “guetos” (los judíos en Europa, los zulúes en Sudáfrica), o las deportaciones masivas (como en la Rusia de Stalin), hasta formas de violencia disfrazadas, como las políticas de integración forzada a la cultura nacional hegemónica, tal como suele practicarse en los países de América Latina. Para el caso guatemalteco agregaríamos la implementación vía el proyecto militar de las denominadas “aldeas modelos” y el sistema de control paramilitar a cargo de las denominadas “patrullas de autodefensa civil”.

Para Villoro, el Estado moderno nace a la vez del reconocimiento de la autonomía de los individuos y de la represión de las comunidades o etnias a los que los individuos pertenecen.

Para el caso de los pueblos indios y tomando el caso mexicano, que ofrece diferencias con el guatemalteco, ve dos extremos: el primero, el reconocimiento de la soberanía política de los pueblos indios, lo que supone la disolución del Estado nacional; el segundo, la integración forzada de las culturas minoritarias a la cultura nacional hegemónica. Aunque parezcan opuestas, ambas soluciones tienden al mismo resultado: la destrucción de las culturas minoritarias, la primera para

mimeo. Véase Miguel Alfonso Martínez (relator especial de la ONU), “Estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas”, *Primer Informe ECOSOC*, E/CN.4/Sub.2/1992/32. ONU, 25 de agosto de 1992, párr. 340.

dejarlas aisladas y sin defensa y la segunda para desintegrarlas. La solución a su juicio no puede estar en ninguno de los dos extremos. La aceptación de la multiplicidad de los pueblos sin un núcleo de unidad implica la destrucción del Estado; la imposición de la unidad sin respeto a la diversidad conduce a un Estado opresivo. La solución sólo puede darse en una forma: la de síntesis entre unidad y diversidad. Entre la ruptura de la asociación política existente y su mantenimiento por coacción, cabe una tercera vía: la transformación de la asociación política, de ser obra de la imposición de una de las partes a ser resultado de un consenso entre sujetos autónomos.

Villoro propone que cualquier asociación, si es libremente concertada, supone el reconocimiento de los otros como sujetos, lo cual incluye: *a)* respeto a la vida del otro; *b)* la aceptación de su autonomía, en el doble sentido de capacidad de elección; conforme a sus propios valores y facultad de ejercer esa elección; *c)* la aceptación de una igualdad de condiciones en el diálogo que conduzca al convenio, lo cual incluye el reconocimiento por cada quien de que los otros pueden guiar sus decisiones por los fines y valores que les son propios; *d)* por último, para que se den esas circunstancias, es necesario la ausencia de toda coacción entre las partes.⁶

Como señalamos, el debate sobre estas cuestiones se inició en las reuniones de Barbados y de UNESCO en San José, Costa Rica, siendo uno de sus ideólogos más importantes Rodolfo Stavenhagen, quien participó en las discusiones de la OIT en Ginebra. Allí propuso su aporte teórico sobre el etnodesarrollo como un modelo

⁶ Luis, Villoro, "Los pueblos indios y el derecho a la autonomía", *Nexus*, México, núm. 197, mayo, 1994, pp. 41-48.

posible de desarrollo alternativo, el cual surge de una crítica a las teorías del desarrollo económico prácticamente hegemónicas en el mundo moderno, profundamente perversas cuando son aplicables en determinadas situaciones del tercer mundo, sobre todo en aquellas en las que se involucran los pueblos indígenas, como anota Roberto Cardoso de Oliveira.

Por lo tanto, si por estas situaciones no se aplican las teorías desarrollistas disponibles, se imponen modelos alternativos y, entre ellos, surge el etnodesarrollo como aquel capaz de atender la especificidad de las situaciones interétnicas. Es de notarse que esas reacciones están marcadas por una evidente asimetría entre las etnias y la sociedad global envolvente, que mantiene con esas etnias relaciones de explotación económica y de dominación política.⁷

Por otro lado, el modelo del Estado-nación, heredado de los revolucionarios franceses, ha entrado en una profunda e irreversible crisis y ha dejado de servir como *desiderátum* de una organización política acorde con los tiempos que vivimos. De esa suerte, admitida la crisis del Estado-nación como modelo histórico de organización, los procesos autonómicos pueden ser una salida. Recordemos que los constituyentes italianos, al término de la Segunda Guerra Mundial, se inclinaron por la fórmula de las autonomías regionales o Estados regionales; recientemente en Bélgica y Portugal se ha planteado la cuestión a nivel constitucional y se viene desarrollado en otros países como España y Dinamarca. En América contamos con la experiencia fallida de Nicaragua y la débil experiencia panameña de los in-

⁷ Roberto Cardoso de Oliveira, "Prácticas interétnicas y moralidad. Por un indigenismo autocrítico", *América Indígena*, México, vol. L, núm. 4, octubre-diciembre de 1990, pp. 12-16.

dios kunas. Sin embargo, para el caso de América habrá que atender las particularidades nacionales y fundamentalmente partir de una propuesta desde abajo, o sea, de los propios pueblos indios.⁸

A partir de la regulación constitucional de los derechos de los pueblos indios en Colombia, podemos extraer por ejemplo los planteamientos de los indígenas emberás, paez y kunas. Para los primeros “esto [a autonomía] tiene que ver con la democracia, tiene que ver con el derecho de una etnia, de un pueblo, a decidir sobre su futuro, de acuerdo con sus ideas y necesidades... [la cultura nacional] es un concepto político para imponernos un proyecto de vida; modo de vida de ellos, que tiende a acabar con las diferencias culturales”. Para los segundos, “cuando nuestros cabildos exigen la autonomía están manifestando su deseo de no seguir siendo objetos, sino sujetos del proceso de transformación de su realidad. Y esto es así, porque quieren estar comprometidos con esos cambios y están dispuestos a correr con los riesgos que esto les depare. Sin que los cabildos sean autónomos, no podemos participar como sujetos en los procesos de cambio social pues corremos el peligro de ser usados con otros fines”. Para los terceros, “...precisamente los indígenas que hemos sufrido más por la falta de democracia, somos los que más sentimos y reivindicamos... En las comunidades indígenas encontrarán verdaderos ejemplos de igualdad y democracia”.

Resulta importante insistir nuevamente en la construcción de conceptos, como el de *autodeterminación*, *territorialidad* y *tolerancia* internas, y regular su configuración, tomando como base el marco del derecho

⁸ “Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Gobierno de Colombia”, *Cuadernos sobre Derechos Humanos. Reflexión y Acción*, Bogotá, núm. 3, 1991, pp. 14 y 15.

internacional público moderno y llevándolo al derecho interno, es decir, al derecho constitucional y al derecho administrativo, que aún no tienen respuestas.

Conforme a las recomendaciones de las Naciones Unidas, encontramos las de Nuuk, Groenlandia, en 1991, las cuales reconocen que los pueblos indígenas históricamente se han autogobernado con sus propios lenguajes, tradiciones y culturas y que por tanto constituyen pueblos y sociedades diferentes con el derecho a la autodeterminación, lo cual incluye los derechos a la autonomía, al autogobierno y a la identidad propia; ahora bien, los expertos reconocieron que los graves problemas que enfrentan los pueblos indígenas son específicos y de homogénea solución. Por lo tanto, en términos generales, las recomendaciones, de acuerdo con el derecho internacional, se dieron sin menoscabo de los estándares mínimos establecidos por los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

La cita de la reunión celebrada en Groenlandia nos obliga a recordar que en la conferencia internacional de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Discriminación de los Pueblos Indígenas de las Américas, celebrada en Ginebra en 1977, los participantes indígenas de Argentina, Bolivia, Canadá, Chile, Costa Rica, Guatemala, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Estados Unidos y Venezuela, emitieron la Declaración de Principios por la Defensa de las Naciones y Pueblos Indígenas del Hemisferio Occidental, misma que fue adoptada por la conferencia.

Lo importante de esta Declaración es que por primera vez el escenario de las Naciones Unidas fue testigo de los balbuceos de una demanda que a partir de ese momento empezaría a tomar cuerpo hasta convertirse en la principal reivindicación del movimiento

indígena contemporáneo: el derecho a la libre determinación. Con esta conferencia se inaugura el arribo de las voces indias a la ONU, que desde esa oportunidad no se definen más como “minorías étnicas”, ni plantearon sus problemas desde la perspectiva del racismo y de la discriminación. Se llamaron a sí mismos pueblos y naciones invadidas y colonizadas y reclamaron ante la comunidad internacional la devolución de la libertad perdida, por lo que solicitaron ser atendidos por el Comité Especial de Naciones Unidas sobre Descolonización.

De esa suerte se inicia la gestión, aún no definida exactamente, de autodeterminación y reconocimiento de los pueblos indios como “Pueblos” en los términos del primer y segundo artículos del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que apenas un año atrás, el 3 de enero de 1976, había entrado en vigor.

El movimiento indio continental ha celebrado una serie de reuniones muy importantes en donde se ha tratado la cuestión autonómica por ejemplo, en octubre de 1974 se realizó el Primer Parlamento Indio de América del Sur, en Asunción, Paraguay. En enero de 1977 se celebró el Primer Congreso Internacional Indígena de América Central. Del 27 de febrero al 3 de marzo de 1980 se realizó el Primer Congreso de los Movimientos Indios de América del Sur. En septiembre de 1988 se llevó a cabo, en Santo Domingo, República Dominicana, el Primer Encuentro del Caribe Americano; en marzo de 1989, en Panamá, se realizó la Primera Asamblea del Congreso de Organizaciones Indígenas de Centroamérica, México y Panamá. Recientemente las Cumbres Indígenas de Chimaltenango, Guatemala, y Oaxtepec, México, convocadas por la Premio Nobel,

Rigoberta Menchú Tum, han sido muy importantes; lo mismo puede decirse de las reuniones del Parlamento Indígena (senadores y diputados) de América Latina, que congrega a parlamentarios indígenas en los Estados-nacionales, desde Estados Unidos a la Argentina. Todas estas reuniones han sido muy importantes y han desembocado en la propuesta de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indios.

En cuanto a la autodeterminación y la autonomía, la Declaración Conic-Temoaya, fruto del II Encuentro Continental de Naciones, Pueblos y Organizaciones Indígenas del Continente, celebrada en el Centro Ceremonial Otomí del Pueblo Ñahñu, Temoaya, Estado de México, en 1993, recoge el pensamiento del movimiento indio continental, cuando en sus resolutivos consideró:

Ratificamos el Acuerdo de Quito [se refiere a la Declaración de Quito, con ocasión de los 500 años de resistencia indígena, negra y popular] de que nuestro principal objetivo de lucha es lograr la libre determinación de nuestros pueblos. Ratificamos asimismo, asumirnos como Pueblos, como pueblos originarios, como primeros pobladores de este Continente. Reinvidicamos nuestros derechos a ser reconocidos como pueblos por la comunidad internacional y en especial por la Organización de las Naciones Unidas [...] Este importante derecho ha tenido una interpretación limitada, tanto en el Convenio 169 de la OIT, así como también en el tratado internacional del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.

La oposición de los Estados nacionales al reconocimiento de nuestros derechos tiene su origen principal en la propia conformación de los Estados Nación, por la naturaleza excluyente de nuestros pueblos. Es por eso que la lucha de los

pueblos originarios de Abya Yala exige que canalicemos nuestra lucha para modificar las bases de los Estados. La historia reciente nos ha enseñado que no basta que éstos se declaren “pluriculturales” o “pluriétnicos”, porque esta declaratoria no modifica en nada. Es necesario acumular fuerza política y trabajar en alianzas con algunos sectores mestizos para lograr modificar el origen del Estado, refundarlo otra vez; construir Estados multinacionales que reconozcan la coexistencia de múltiples pueblos bajo un mismo Estado. Este Estado deberá de estar, entonces estructurado en consecuencia.

Trabajar hacia la construcción de Estados multinacionales es uno de los objetivos de largo plazo a los que el CONIC se compromete. Para poder lograrlo es necesario desde ahora erradicar, minar las bases colonialistas de los Estados nacionales. Un objetivo a corto plazo es la cancelación definitiva de todo indigenismo. De los indigenismos de los Estados, de las Iglesias, de los partidos, de los organismos no gubernamentales (ONG), de la sociedad no indígena. La cancelación de todo indigenismo es la primera condición de aceptación del derecho de autodeterminación de nuestros pueblos, significa el reconocimiento de nuestras autonomías y el ejercicio del autogobierno de nuestras regiones.

Las propuestas de la Declaración de Temoaya son congruentes con la Declaración de Quito; recordemos que en aquella ocasión se planteó:

La autodeterminación es un derecho inalienable e imprescriptible de los pueblos indígenas. Los pueblos indios y/o indígenas luchamos por el logro de nuestra plena autonomía en los marcos nacionales. La autonomía implica el derecho que tenemos los pueblos indios al control de nuestros respectivos territorios, incluyendo el manejo de todos los recursos naturales del suelo, subsuelo y espacio aéreo.

Asimismo la autonomía (o soberanía para el caso de los indios de Norteamérica) implica la defensa y conservación de la naturaleza, la Pachamama, de la Abya Yala, del equilibrio del ecosistema y la conservación de la vida.

Por otra parte, autonomía significa que los pueblos indios manejaremos nuestros propios asuntos, para lo cual constituiremos democráticamente nuestros propios gobiernos (autogobiernos).

En la propuesta de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas también se plantea la cuestión de la autonomía.

En torno a la propuesta de la declaración conviene recordar que durante el periodo de sesiones correspondiente al año de 1981, la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías de la Comisión de Derechos Humanos, dependiente del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc), tomó la resolución de crear un Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, a partir del 7 de mayo de 1982, en virtud de la resolución 1982/34. El Grupo de Trabajo se reúne anualmente para velar por la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de los pueblos indígenas.

Su preocupación central fue preparar la Declaración Universal y durante los tres primeros años el grupo recabó información relativa a:

1. El derecho de las poblaciones indígenas a la vida, a la integración física y a la seguridad.
2. El derecho a la libre determinación, a desarrollar la cultura, las tradiciones, el idioma y el modo de vida propios.

3. El derecho a la libertad de religión y de prácticas religiosas tradicionales.
4. El derecho a la tierra y a los recursos naturales.
5. Los derechos civiles y políticos.
6. El derecho a la educación.
7. Otros derechos.

Desde 1988 los relatores especiales del Grupo de Trabajo han estudiado exhaustivamente, a lo largo de las diferentes revisiones que ha tenido el proyecto, temas que tienen que ver con los derechos colectivos étnicos y culturales, el derecho a la tierra y los recursos; los derechos económicos y sociales, incluido el mantenimiento de sus estructuras económicas y modo de vida tradicional; los derechos civiles y políticos, entre ellos el respeto a las leyes y costumbres indígenas, la participación en la toma de decisiones en todos los asuntos que afecten a su vida y su futuro y el derecho al uso y aplicación de su medicina tradicional. También se han analizado reclamos que tienen que ver con la creación de mecanismos políticos y jurídicos que garanticen los derechos intelectuales de los indígenas, la protección de sus tierras, de la explotación ecológica irracional de las mismas por parte de la sociedad no indígena y la resolución de los conflictos ocasionados por disputas entre los Estados y los pueblos indígenas.

La Declaración se ha integrado con 19 párrafos preambulares y 45 artículos de la parte dispositiva.

El derecho a la libre determinación se anuncia en el artículo 3º de la primera parte. De la lectura se desprende que debe entenderse como libre determinación el derecho que tienen los indígenas para determinar libremente sus condiciones políticas, de desarrollo

económico y cultural que más convengan a sus intereses.

Ahora bien, como forma concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación, el proyecto establece, en su parte VII, que los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía o el autogobierno, pero en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, en particular la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de tierras y recursos, el medio ambiente y el ingreso de personas que no son miembros, así como los medios de financiar estas funciones autónomas (artículo 31).

En ese sentido, y de acuerdo con el espíritu contenido en el artículo anterior, los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo e individual de mantener y desarrollar sus propias características e identidades, de tal manera que les permita identificarse como indígenas y ser reconocidos por el resto de la sociedad como tales. Esto incluye el derecho a ejercer como asunto interno y local la práctica y revitalización de sus tradiciones y costumbres culturales; el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas; a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a utilizar, revitalizar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literatura (artículos 12, 13 y 14).

En el artículo 4º se establece que aunque los pueblos indígenas tienen el derecho a conservar y reforzar sus propias características políticas, económicas, sociales y culturales, esto no impide que puedan, si así

lo desean, participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural del Estado donde habiten.

En el artículo 5 se establece el derecho que tiene toda persona indígena a una nacionalidad.

La parte II de la Declaración (artículos 6 al 11) abunda sobre los derechos colectivos e individuales y la protección de los pueblos indios frente al genocidio y el etnocidio.

Los artículos 19 y 20 son importantes en la medida en que regulan el derecho de los indígenas a participar plenamente en todos los niveles de gobierno, mediante representantes elegidos por ellos mismos, de conformidad con sus propios procedimientos. También reconocen el derecho de participar en la elaboración de medidas legislativas y administrativas que afecten sus derechos, vidas y destinos.

La autonomía y el autogobierno como formas concretas de ejercicio del derecho de libre determinación, establecidos en la última versión del proyecto, no significa de ninguna manera que se proponga la creación de reservaciones para “asegurar” a los pueblos indígenas; tampoco plantea la creación de Estados propios o el establecimiento de un régimen racista; no establece la fragmentación indígena o nacional ni propicia el separatismo o la desintegración de los Estados nacionales.

Plantea una nueva visión del Estado contemporáneo que armoniza los diferentes aspectos y sectores de una verdadera sociedad pluricultural y pluriétnica, donde la unidad está basada en la diversidad cultural y no es la integración y asimilación de los diferentes sectores de la sociedad que la forman.

En este sentido, se establece que los pueblos indígenas tienen el derecho a conservar y reforzar sus

propias características políticas, económicas, sociales y culturales del Estado (artículo 4°).

La Declaración considera como asunto autonómico interno el derecho que tienen los pueblos indígenas a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas, sin que esto menoscabe el derecho que tienen para acceder a todos los demás medios de información no indígena (artículo 17).

La autonomía y el gobierno interno no menoscaban el derecho de disfrutar de la nacionalidad del país en que viven, de igual forma, la ciudadanía indígena interna no menoscaba el derecho que tienen para obtener la ciudadanía del Estado donde habitan (artículos 5 y 32). Tampoco les impide y les limita el derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en la legislación nacional; ni les niega el derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todas las instituciones de sanidad y los servicios médicos que proporciona el Estado (artículos 18 y 24).

Se regula expresamente el ejercicio a la autonomía interna y el autogobierno, que no coartan la libre participación en la construcción del Estado nacional pluricultural y pluriétnico. Por el contrario, la refuerzan al garantizar el uso de sus propios procedimientos e instituciones de adopción de decisiones, lo cual les permite elegir a sus propios representantes para ejercer el derecho de participación plena en todos los asuntos administrativos y legislativos que les afecten (artículos 19 y 20). Además establece la obligación que tiene el Estado para garantizar su participación en la elaboración de programas que mejoren sus condiciones económicas y sociales, incluido empleo, capacitación y perfeccionamiento profesional, vivienda, salud y seguridad social (artículos 22 y 23).

La última versión del texto en sus artículos 25, 26, 27, 28 29 y 30 del apartado IV, recoge los principios ya aceptados internacionalmente en el Convenio número 169 de la OIT.

Los artículos analizados son los que tienen relación con el tema de la autonomía y el autogobierno.

Lo importante de la Declaración es que ha sido elaborada por los propios pueblos indígenas y constituye un aporte considerable a la temática, y es fácil advertir que por ahora el mundo académico en nuestras facultades de derecho y ciencias sociales y políticas permanece ajeno y desconocedor del desarrollo sociopolítico y jurídico que los propios pueblos indios vienen construyendo. Quizás en ese sentido las únicas excepciones son las acciones de algunos antropólogos, que se inauguraron justamente con el Grupo Barbados y que fueron rechazadas prejuiciosamente en el mundo académico, debido a los planteamientos de un reduccionismo economicista, culturalista y etnicista, fruto de nuestra mentalidad colonizadora.

La idea de los pueblos indios de autonomías y autogobiernos internos constituye una respuesta seria, si pretendemos construir un nuevo modelo de Estado a finales del siglo xx. Las experiencias actuales constituyen un signo. Quizás esto nos permita entender a Chiapas, Guatemala, y la guerra de Perú y Ecuador en 1994 y 1995, respectivamente.⁹

⁹ Para un estudio de la Declaración véase: Araceli Burguette Cal y Mayor y Margarito Ruiz, "Hacia una carta universal de derechos de los pueblos indios", José Ordóñez Cifuentes (coord.), *Derechos indígenas en la actualidad*, IJ-UNAM, 1994, pp. 117-160; Guillermo F. Margadant, "En camino hacia la declaración universal de los derechos indígenas", *Crítica Jurídica*, núm. 11, IJ-UNAM; Mónica Rocha, *The Emergent Status of Indigenous Peoples Under International Law*, tesis de maestría, University of Essex, Gran Bretaña, 1994; Rodley Nigel, "Conceptual Problems in the Protection of Minorities", *Inter-*

La relación etnia-clase y la cuestión étnico-nacional

Esteva Fabregat señala que etnia

es una distinción por medio de la cual se clasifican entidades diferentes de la realidad social y de las relaciones sociales. En estos términos, las sociedades complejas reúnen en una misma entidad étnica a diferentes clases sociales, mientras que en una misma clase social reúnen a diferentes entidades étnicas. El fenómeno de la etnicidad es así independiente del otro. Pero en una sociedad compleja ambos son aspectos de una misma realidad total [y agrega que] en ese marco la etnicidad propia se ve obligada a actuar intencionalmente frente al otro, exhibiendo símbolos étnicos reconocidos, como pueden serlo el lenguaje, una costumbre folklórica que diferencia de manera ostensible el ego frente a su interlocutor étnico, o cualquier expresión políticamente militante. El historicismo producirá una imagen del yo propio en términos de una etnovisión que supone, por inferencia, determinadas relaciones con el otro. De esta manera, la imagen que cada grupo étnico tiene del otro es una clase de información que sirve para orientar la información entre ambos.¹⁰

Nuevamente Héctor Díaz Polanco advierte cuatro posturas en el contexto actual de América Latina sobre la relación etnia, clase y cuestión nacional:

nacional Legal Developments. Human Rights, University of Essex; Diego Iturralde, "Los pueblos indígenas y sus derechos en América Latina", *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, vol. 15, 1992; Hannun Hurst, "New Developments in Indigenous Rights", *Virginia Journal of International Law*, vol. 28, 1988, p. 585.

¹⁰ Claudio Esteva Fabregar, "El indigenismo en la política hispanoamericana", *Revista de Política Internacional*, núms. 62-63, julio-octubre, 1962, pp. 88 y 44 respectivamente.

1. La que se niega a reconocer lo étnico como un fenómeno relevante. Sea porque se considera un asunto de poca importancia desde el punto de vista social o político; sea porque se considera un asunto de poca importancia (secundario y/ o transitorio); sea porque se sostiene que lo étnico sencillamente no opera como una fuerza sociopolítica que deba ser tomada en cuenta, proponiéndose el análisis y la acción basados exclusivamente en la perspectiva de las clases sociales. En esta postura, con independencia de la mayor o menor rigidez de las proposiciones o de los argumentos que se esgrimen, el resultado es una “substitución” de la etnia por la clase.
2. El enfoque que en más de un sentido invierte la propuesta anterior. Se sostiene que el fenómeno étnico no sólo es irreductible a la problemática clasista, sino además que el análisis de las clases es irrelevante e inoperante para el entendimiento del primero. Tal punto de vista se sustenta en la tesis de que el fenómeno étnico es, en esencia, independiente de la estructura de clases de la sociedad. Regularmente detrás de esta posición está la idea de que lo étnico corresponde a una esfera específica y particular, que no es impactada por la dinámica estructural (clasista) de la sociedad. A favor de tal punto de vista se argumenta con frecuencia que lo “étnico” es incluso “anterior” a la aparición de clases.
3. El tercer enfoque no reduce la clase a la etnia (ni viceversa), pero tampoco busca vincularlas en un análisis estructural y totalizador, en el que queden precisados los niveles de relación y especificidad de ambos fenómenos. Se postula

que se trata de un fenómeno de naturaleza distinta, pero que, al atravesar por procesos adecuados, uno tiende a convertirse en el otro, a transformarse evolutivamente. En este sentido, lo “étnico” debe evolucionar hacia lo “clasista”, y lo clasista prefigura aquello en que deberá convertirse lo étnico. En términos generales este enfoque corresponde a la visión burguesa, que observa el fenómeno étnico como una fase (regularmente identificada con la noción de etapa de “atraso”) que en el curso del desarrollo capitalista será finalmente superada. En versiones latinoamericanas más recientes y más elaboradas de este enfoque, al proceso de conversión indicado se le denomina “integración”.

4. La cuarta posición puede ser considerada, por sus efectos o conclusiones finales, como una variante de la clasificada aquí en segundo lugar. Sin embargo reviste la mayor importancia, puesto que su itinerario es diferente y más elaborado. Se comienza postulando que etnia y clase “no son del mismo orden” (en lo que coincide aparentemente la tercera posición); justamente por tratarse de fenómenos de “orden” diferente, no sólo no puede reducirse lo étnico a lo clasista sino que, además, no se debe esperar (como plantea el indigenismo, por ejemplo) que de la condición étnica se pasará simplemente a la de clase, puesto que lo étnico no es más que una etapa provisional. Este planteamiento, al decir de Díaz Polanco, constituye sin duda un apreciable avance para el análisis.¹¹

¹¹ Díaz Polanco, *La cuestión étnico-nacional*, *op. cit.*, pp. 16-19.

Rodolfo Stavenhagen, a propósito de los términos de la discusión “etnia-clase”, hace observaciones que nos parecen objetivas. Veamos:

1. Que las culturas humanas tienen una dinámica propia que rebasa ampliamente las estructuras económicas con las cuales pueden estar asociadas en distintas épocas de evolución. La cultura, en sentido lato, proporciona identidad y distinción a un grupo humano y fortalece los lazos sociales. La cultura se aprende en el regazo materno (no por casualidad se habla de lengua materna), y se transmite de generación en generación en los primeros años de la vida del individuo (mucho antes de que el niño ingrese a la escuela). Desde luego es necesario reconocer que hay elementos culturales vinculados a la posición de clase del trabajador y de su familia (se habla de cultura campesina o cultura obrera con trazos universales), pero también hay elementos culturales que rebasan cualquier posición de clase. Éste es el caso de las culturas étnicas y de las culturas nacionales.
2. Que es cierto que muchos de estos elementos culturales han estado asociados con la estructura económica del modo de producción precapitalista y al colonialismo interno, pero no necesariamente están determinados por éstas.
3. Que enfatizar la clase y descuidar la cultura es tan unilateral como enfatizar la cultura y descuidar la clase. La toma de conciencia clasista y la toma de conciencia étnica son dos procesos paralelos y ligados entre sí dialécticamente; es decir, se influyen recíprocamente. Ilustra con el

caso de México, país subdesarrollado y dependiente, donde la penetración plena de las relaciones capitalistas de producción en las comunidades indígenas y la virtual descomposición de éstas como tales no ha acelerado el proceso de proletarianización sino más bien el de lumpenproletarianización y marginalización de las masas indígenas. Si a ello se agrega la desculturización (es decir, la progresiva desaparición de las culturas indígenas), México tendrá en pocos años una masa de población sin raíces de clase, sin raíces comunitarias y sin raíces culturales de ninguna especie. Una situación de este tipo sólo beneficiará a las fuerzas más retrógradas y antinacionales. Las observaciones de Stavenhagen en lo general son también válidas para la sociedad guatemalteca.¹²

4. Stavenhagen, insiste en que la forma en que las sociedades pluriétnicas o multinacionales se enfrentan a la cuestión del pluralismo étnico se han convertido en uno de los asuntos políticos más importantes en numerosos Estados modernos en la actualidad.

Todo Estado pluriétnico o multinacional es el resultado de procesos históricos y estructuras económicas y políticas específicas; por lo tanto, resulta difícil generalizar sobre estos fenómenos. Pero, justamente debido a los procesos históricos y a la política y la lucha por el poder, las distintas etnias o naciones que conviven dentro de una estructura estatal determinada suelen estar colocadas en un sistema jerárquico de estratificación. En otras palabras, los grupos étnicos se rela-

¹² Rodolfo Stavenhagen, "Comunidades étnicas y Estados modernos", *América Indígena*, vol. XLIX, México, 1989, pp. 100-101.

cionan entre sí en forma asimétrica, de acuerdo a su magnitud de riqueza, poder o estatus; y es un hecho que en la mayoría de los países las comunidades étnicas pueden clasificarse de acuerdo con una serie de índices posibles y, especialmente, de acuerdo con su relación con el Estado.¹³

Esa relación con el Estado va a denominarla etnocrática, en la medida en que es una situación común dentro de los Estados pluriétnicos, en los que un grupo étnico dominante (ya sea como mayoría o como minoría numérica) concentra el poder y, con frecuencia, también la riqueza de los recursos para su exclusivo beneficio, al tiempo que procura –y muchas veces consigue– mantener a los otros grupos étnicos en una situación marginal o subordinada. La etnia dominante tiene y conserva privilegios particulares, mientras que las etnias subordinadas se ajustan al modelo o lo desafían a través de una serie de estrategias posibles. Estas sociedades podrían denominarse “Estados etnocráticos”.¹⁴

Seguramente se dudará, en el ámbito de la ciencia política, la caracterización de “Estados etnocráticos” formulada por Stavenhagen y parecerá para algunos dudosa. Sin embargo, y no obstante que nos adscribimos a la visión leninista, en la clasificación de tipo y forma del Estado que Michele Mialle esquematiza, creemos que ella es razonable si advertimos que para el caso de México y Guatemala un análisis a nivel de modo de producción y formación económico-social no puede caracterizar plenamente a sus sociedades sin tomar en consideración la presencia pluriétnica.

Por otro lado, es válido, según nuestra opinión, pensar que la relación entre los Estados etnocráticos

¹³ *Ibid.*, p. II.

¹⁴ *Ibid.*, p. 12.

en Latinoamérica y sus poblaciones indígenas puede entenderse en términos del colonialismo interno aceptando las proposiciones que González Casanova y Stavenhagen anunciaron desde 1964.¹⁵ También se ha utilizado el concepto para caracterizar la opresión de negros e hispanos en Estados Unidos y hasta la llamada franja céltica en Gran Bretaña.

Coincidimos asimismo que este concepto constituye una herramienta útil para el análisis de las relaciones étnicas asimétricas en una serie de estados poscoloniales del Tercer Mundo, en los que la explotación étnica, regional y de clase está muy estrechamente ligada dentro de un modelo persistente.

¹⁵ Pablo González Casanova, *Colonialismo interno y desarrollo nacional*, Río de Janeiro, 1964; Rodolfo Stavenhagen, "Clases, colonialismo y aculturación", *América Latina*, Río de Janeiro, 1964.

Estado de la regulación de los derechos indígenas en México

Francisco López Bárcenas

La lucha de los indígenas de México por sus derechos es un asunto bastante añejo. Viene aparejada con las luchas independentistas de la población de la Nueva España por separarse de la Corona española y formar un nuevo Estado; pasando por los “periodos de anarquía” y la consolidación del “nuevo orden” (la Revolución de 1917), así como diversas rebeliones que no cesan hasta el día de hoy, expresadas en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), sin que tal reclamo encuentre una respuesta satisfactoria, porque el Estado siempre ha buscado escamotear estos derechos.

La exclusión de los derechos

La primera referencia a los derechos indígenas desde el nacimiento del Estado mexicano se encuentra en el Acta Constitucional de la República Mexicana de 1824 donde se estableció como facultad del Congreso de la Unión arreglar el comercio con las naciones ex-

tranjeras, 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 1824.¹

Los estados de la república también expidieron, a su manera, diversas leyes en la materia, sobre todo para fraccionar las tierras comunales y desconcer los gobiernos propios de los pueblos. Así sucedió en Oaxaca, en el Estado libre y Soberano de Occidente –compuesto por lo que hoy son los estados de Sonora y Sinaloa–, Chihuahua, Veracruz, Zacatecas, Jalisco, Chiapas, Guanajuato, Tabasco, Coahuila y Texas, Nuevo León, entre los más conocidos. La abundante legislación indígena de esa época no fue para reconocer derechos sino para negarlos.²

Para mediados del siglo XIX, cuando se discutió la Constitución Federal de 1857, se volvió a debatir sobre el tema, pero a pesar de las múltiples intervenciones para que se legislara reconociendo algunos derechos, fundamentalmente la tierra, se impuso la visión liberal de esa época y el asunto se dejó para tiempos mejores. De esa manera los derechos de los pueblos indígenas fueron borrados de la Carta Magna y se necesitaría el paso de varias décadas para que volvieran a ingresar a ella, con la lucha de los pueblos indígenas, no por voluntad de la clase gobernante.

Éstas fueron algunas de las razones para que en 1910, cuando estalló la Revolución en contra de la dictadura porfirista, los indígenas se fueran a la guerra

¹ Jorge Sayeg Helú, *El nacimiento de la República Federal Mexicana*, SEP-Setentas, México, 1974, pp. 115-123.

² Francisco López Bárcenas, *Legislación y derechos indígenas*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y la Soberanía Alimentaria-Cámara de Diputados, México, 2006, pp. 27-42.

esperanzados en recuperar su patrimonio. Pero las promesas no cumplieron las expectativas de los pueblos indígenas: el derecho de restitución de la tierra de la cual fueron despojados, lo plasmó el Congreso Constituyente en el artículo 27 de la norma suprema elaborada en Querétaro el año de 1917,³ mas no con sus características de territorialidad sino en calidad de ejido o comunidad agraria. Además de esto, en el mencionado artículo se reservó para la nación la propiedad originaria de las tierras y aguas, con lo cual mantuvo el principio del derecho de conquista, esgrimido por la Corona española en el siglo xvi para justificar la usurpación de las tierras indígenas.

Pero si en aquel tiempo tal principio se justificó porque quienes detentaban el poder fueron unos invasores que se impusieron por la fuerza, ahora no se justificaba que los indígenas habían participado en la guerra para recuperar sus tierras, y el Congreso debió atenerse al principio de los derechos adquiridos, por haber ocupado los indígenas estas tierras antes que otros que reclamaran igual derecho, es decir, antes de que se formara el Estado que ahora desconocía sus derechos. Pero no lo hizo.

Asimismo, el ejercicio del poder local se concentró en el municipio, declarándolo base de la organización política del país, prohibiendo cualquier forma de organización local diversa, lo mismo que la existencia de un poder intermedio entre el poder municipal y los gobiernos estatales o federales.⁴ Ciertamente es que con esta

³ “El Artículo 27 de la Constitución de 1917”, *Los derechos del pueblo mexicano: México a través de sus Constituciones*, 2a. ed., t. IV, Manuel Porrúa, México, 1978, pp. 640-702.

⁴ “El Artículo 115 de la Constitución de 1917”, *op. cit.*, t. VIII, pp. 293-425.

medida se buscaba terminar con las nefastas jefaturas del porfiriato que restringieron los derechos políticos de los mexicanos, pero lo correcto hubiera sido distinguir entre éstas y los gobiernos propios de los pueblos indígenas para no dejarlos en la ilegalidad, condenados a desaparecer.

Las anteriores soluciones no atendían a las necesidades de los pueblos indígenas y por lo mismo no resolvían sus problemas. En primer lugar, la vía legal para que los pueblos indígenas tuvieran acceso a la tierra era la comunidad agraria o el ejido, pero ni todas las comunidades agrarias que se constituyeron fueron indígenas ni todas las comunidades indígenas eran agrarias; al lado de ellas también existieron y existen comunidades agrarias formadas por mestizos, lo mismo se encuentran pueblos indígenas que por una u otra razón quedaron dentro del régimen agrario ejidal o de la pequeña propiedad.

Por otro lado, el municipio se constituyó tomando en cuenta las relaciones que los grupos de poder locales establecieron con el poder regional, del estado y aun el nacional, pero nunca atendiendo a las condiciones de los pueblos indígenas. Todavía más, al constituirse los municipios se les despojó prácticamente de todos los poderes que antes habían ejercido, reservándose sólo los servicios públicos. Por eso hoy en día todavía los pueblos y las comunidades indígenas reclaman la devolución de sus tierras y el reconocimiento de sus territorios; al mismo tiempo que luchan por espacios de poder en donde desarrollarse como pueblos, como sujetos de derechos colectivos. En conclusión, la Constitución de la República emanada de la Revolución de 1917, aun cuando ha sido calificada de muy avanzada en derechos sociales, siguió ignorando

nuestra existencia en el país y sólo legisló sobre nuestro derecho de acceso a la tierra.

Terminada la Revolución mexicana, el nuevo Estado implementó una serie de instituciones y políticas que en lugar de reconocer los derechos de los pueblos indígenas buscaban desaparecerlos para integrarlos a la nación. La más importante fue el Instituto Nacional Indigenista (INI), creado en el año de 1938 para diseñar e instrumentar la política gubernamental hacia los pueblos indígenas. Con el paso del tiempo las diversas dependencias del gobierno federal descargaron en él las responsabilidades que les correspondían a ellas, al grado de que en lugar de integrar en la práctica generaron una política de exclusión de los pueblos indígenas de la vida nacional.

La simulación de los derechos

Fue hasta el año de 1992 cuando el gobierno federal —aprovechando la cercanía de los 500 años de la invasión española al continente americano— promovió una adición al artículo cuarto de la Constitución Federal para reconocer la existencia de pueblos indígenas en su seno y garantizar sus derechos. Eso fue lo que se nos dijo, pero en el decreto del 28 de enero de 1992 lo que se publicó fue una norma declarativa de la pluriculturalidad de la nación mexicana, misma que obtenía 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. Es más, la propia norma jurídico-

constitucional restringía los derechos que se les pudieran reconocer a los pueblos indígenas a los de carácter cultural y sólo aquellos que la ley secundaria eventualmente llegara a establecer. 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 y la seguridad de su existencia y desarrollo futuro.

En el plano internacional había algunos avances en las normas jurídicas sobre el tema, algunas no directamente referidas a los derechos colectivos de los pueblos indígenas sino a minorías étnicas o quienes las integraban, pero que a falta de mejor instrumento intentaban cubrir esa carencia. Nueve años antes de la reforma de 1992, el gobierno mexicano había suscrito los Pactos de Derechos Económicos y Sociales y el de Derechos Civiles y Políticos. En 1990 suscribió el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, documento donde jurídicamente se reconocen los derechos de los pueblos indígenas. De igual manera, en el año de 1993 suscribió el Convenio sobre Diversidad Biológica, donde se establecen algunos lineamientos para proteger la biodiversidad y los conocimientos de los pueblos indígenas sobre ella.⁵

Producto de la reforma constitucional y del mencionado tratado internacional, el Estado mexicano comenzó a introducir reformas en diversas leyes federales y estatales hasta conformar un abundante cuerpo legislativo sobre la materia. Más lo abundante de dicha legislación no le quita su pecado de origen: reconoce derechos individuales y no colectivos, como es la naturaleza de los derechos indígenas, o reconoce éstos

⁵ López Bárcenas, *Legislación y derechos...*, *op. cit.*

pero no las condiciones ni los mecanismos para hacerlos valer.

La más reciente reforma a la Constitución Federal se realizó el día 14 de agosto del 2001. En su origen la reforma tenía como finalidad incorporar a la Constitución Federal el contenido de los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, más conocidos como Acuerdos de San Andrés, firmados entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el gobierno federal, para poder arribar a una paz justa y digna en Chiapas. Ese propósito no se logró porque el Estado mexicano, a través de los poderes federales, se negó a cumplir esos acuerdos y en su lugar promovió una reforma que ni reconoció los derechos indígenas ni contribuyó a lograr la paz buscada.

La sumisión de los derechos al capital

De esta reforma lo que más se cuestionó fueron dos aspectos que afectaban al sujeto titular de los derechos y el derecho al territorio, ambos muy importantes para la existencia de los pueblos indígenas pero también para la vigencia de los derechos. En el primer caso el cuestionamiento venía del hecho de que no se reconociera a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, es decir, como parte de los órganos de gobierno del Estado mexicano, sino como sujetos de interés. Del segundo se impugnó el hecho de que no se reconociera expresamente el derecho al territorio, sino la posibilidad de acceder, de manera preferente, a los recursos existentes en los lugares que ocupan o habitan de alguna manera.⁶ No está de más decir que el

⁶ López Bárcenas, *Legislación y derechos...*, *op. cit.*, pp. 53-79.

contenido de la reforma impugnada, además de no satisfacer las demandas de los pueblos indígenas, contravenía los artículos primeros de los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y Económicos, Sociales y Culturales, de la Organización de Naciones Unidas, así como los artículos 1, 13, 14 y 15 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo.

Después de la firma y ratificación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, así como la reforma constitucional de 1992 y luego la del 2001, se han venido introduciendo en la legislación federal, igual que en las de las entidades federativas, una serie de modificaciones con la idea de reglamentar los derechos indígenas, lo que ha dado lugar a una abundante legislación sobre la materia.

Sólo para efectos explicativos, las leyes federales se pueden agrupar en materias tales como el derecho al desarrollo, derechos sobre las tierras y recursos naturales, derechos culturales, acceso a la justicia ante los órganos del Estado y la institucionalidad estatal. Entre las primeras se encuentra la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. En el segundo grupo se incluyen la Ley Agraria, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable y la Ley Minera. Dentro del grupo de derechos culturales se ubican la Ley General de Educación y la Ley Federal de Derechos de Autor y la Ley de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. En el grupo de derechos de acceso a la justicia, se incorporan el Código de Procedimientos Civiles, el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal.

Un grupo aparte se integra por las leyes que regulan el funcionamiento de las instituciones indigenistas entre las cuales se encuentra la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Ley de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y el Acuerdo que crea la Fiscalía para Asuntos Indígenas.

Un bloque diferente lo constituyen las leyes de los estados de la república. En él se incluyen 18 textos constitucionales, cinco leyes reglamentarias y en varios estados diversas disposiciones que contienen disposiciones sobre derechos indígenas.⁷

Mas lo abundante de las disposiciones jurídicas no debe llevarnos a la conclusión de que se reconocen gran parte de los derechos indígenas porque no es así. Una de las razones para que esto sea así es que si bien la Constitución Federal reconoce la existencia de los pueblos indígenas y algunos de sus derechos, como ya dijimos, deja afuera los principales, como el carácter de sujetos de derecho público de los pueblos indígenas y el control de sus territorios y los recursos naturales en ellos existentes. Derivado de lo anterior quedan fuera del reconocimiento constitucional los gobiernos indígenas y las facultades que éstos tendrían para marcar los alcances y límites de sus actuaciones. Además de esto la misma Constitución Federal remite a las legislaturas estatales la facultad de reconocer los alcances de los derechos enunciados en ella.

⁷ López Bárcenas, *Legislación y derechos...*, *op. cit.*

Otra razón para que no sea un legislación aceptable es que la mayoría de la legislación federal y estatal fue aprobada antes de la reforma del 14 de agosto del 2001 y como tal su contenido se ajusta a los contenidos de las disposiciones constitucionales de 1992, de corte culturalista. Vaya un ejemplo para ilustrar lo anterior: de los 18 textos constitucionales estatales, 14 fueron aprobados antes de la reforma del 2001 y sólo cuatro después de ella, y lo que hicieron éstos en la mayoría de los casos fue copiar las disposiciones de aquélla. Así, de los 32 estados de la república sólo cuatro tienen actualizados sus textos a lo que dispone la Constitución Federal y en muchos casos sus disposiciones son nulas de pleno derecho por tratarse de materias reservadas para su aprobación por el Congreso de la Unión y no por los estados de la república.

Pero existe otro problema mayor. La legislación federal aprobada con posterioridad a la reforma constitucional demuestra que la negación del Estado para reconocer la personalidad jurídica de derecho público y los derechos territoriales de los pueblos indígenas no fue un problema de desconocimiento del tema sino la posibilidad de abrir paso a una política estratégica de privatización de los recursos naturales, específicamente las tierras, las minas, los recursos forestales, el agua, los recursos genéticos y el conocimiento tradicional asociado a él. Así lo demuestran las reformas que se han realizado a las leyes que regulan esas materias, las que invariablemente desregulan la materia, de tal manera que las transnacionales puedan intervenir libremente. En este aspecto, no se puede afirmar que estas leyes cumplan con la normativa internacional que el Estado mexicano se ha obligado a respetar; por el contrario, representa una violación por los menos de la II

Parte del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el artículo 8j del Convenio sobre Diversidad Biológica y el artículo 27.b.3 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, más conocidos como TRIPS, por sus siglas en inglés. Para completar el cuadro están pendientes de aprobarse una Iniciativa de Ley Federal de Acceso y Aprovechamiento de los Recursos Genéticos, una reforma a la Ley de Propiedad Industrial, ambas para permitir la patentabilidad de los recursos genéticos y el conocimiento tradicional asociado a ellos; dos iniciativas sobre conocimiento tradicional indígena y dos más sobre consulta y participación indígena, que además de apartarse de lo establecido por el artículo 6 del Convenio 169, imposibilita la representación directa de los pueblos indígenas.

Conclusiones

Lo que se puede concluir de todo lo expuesto es que la apertura del Estado mexicano para reconocer derechos indígenas, iniciada en la década de los noventa, producto de los reclamos del movimiento indígena y de la necesidad del Estado para emprender reformas estructurales que afectaban sus derechos sociales, comienza a cerrarse para dar paso al saqueo de los recursos naturales por parte del capital, mayoritariamente transnacional.

Así, conceptos como *pueblo indígena*, *autonomía*, *derecho al territorio* y *recursos naturales*, tan debatidos y en muchas ocasiones celebrados en declaracio-

nes y tratados internacionales, en la legislación y la práctica política interna del Estado mexicano se vuelven frases huecas, pues se les usa pero de tal manera que no representan ningún derecho y si llegaran a representar alguno se cuida bien que no pueda ejercerse.

Los derechos son sometidos por el capital. Con lo cual queda claro que los derechos indígenas son un obstáculo para la globalización neoliberal, y como tal, para que sean una realidad, los pueblos indígenas tienen que luchar contra ella. No es un asunto menor, ciertamente, pero la experiencia de los pueblos indígenas en su milenaria resistencia, así como las múltiples formas de lucha que han desarrollado a partir de su propia cultura, representa una esperanza de que no sean derrotados.

¿Adecuaciones o reformas del Estado?

José del Val Blanco

Este artículo concentra algunas reflexiones en torno a la situación que enfrentan los pueblos indígenas en México.

Consideramos que es necesario hacer una evaluación de lo que ha sucedido durante este régimen respecto a la problemática de los pueblos indígenas y la sociedad mexicana.

Esto es significativo porque la de los indígenas fue la primera prueba a la que se enfrentó el régimen de la transición en la recomposición de la sociedad mexicana. Así, la primera ley que aparece, es decir, que entra a las cámaras, es la iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa). La forma en que entró esta ley, la forma en que se cabildeó, exhibió un poco las limitaciones y el sentido que tomaría la discusión entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo durante toda la administración.

Lo que vimos aquí fue que se perdió la capacidad de respuesta a los compromisos que se tenían con la sociedad y que se habían signado formalmente en este

sentido. Se mostró una especie como de abandono en la capacidad de negociación política entre las fuerzas del aparato de Estado y la sociedad para garantizar el desarrollo de estrategias jurídicas que dieran satisfacción a la problemática y evolución en este sentido.

Pero lo peor de todo es que se empezaron a justificar este mal resultado de la negociación y este mal resultado de la ley como el natural ejercicio de la democracia.

No llegar a acuerdos concretos, no generar legislación para un desarrollo efectivo, se asimiló como un resultado natural del ejercicio democrático. En ese momento, y desde el primer momento, se empezó a esfumar la idea de una nación que tenía que haber articulado todo el proceso.

¿Qué estaba en juego en la discusión de la Ley de los Pueblos Indígenas? Dos posibilidades esenciales: por un lado, la transformación jurídica del Estado mexicano, es decir, que se reconociera la dimensión cultural de la ciudadanía; ése es un hecho significativo, es un hecho de enorme envergadura pues implicaba al conjunto de los mexicanos; por otro, que fue por el que se optó, se definía a la cultura como el atributo de uno de los sectores de la sociedad mexicana: el reconocimiento de los pueblos indígenas.

El problema es que nunca fuimos congruentes y responsables con la elección que hicimos en el sentido jurídico de los términos, o sea, el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos políticos plenos; su derecho a la autodeterminación y el ejercicio de la autonomía y el control de sus territorios y recursos son todos temas ausentes en nuestra estructura jurídica.

Tenemos un enorme aparato jurídico que supuestamente reconoce a los pueblos; que supuestamente les

da la libertad de la autodeterminación y el ejercicio de la autonomía y el control de su territorio. Pero en la práctica sabemos que eso no es así efectivamente. Entonces entramos en un mecanismo de simulación jurídica, que es lo que tenemos y es lo que desgasta a la sociedad, cuando un proceso de transformación legislativa produce un resultado que no se convierte en una palanca de transformación y una palanca de uso de los grupos sociales en este sentido.

Así, tenemos dos efectos: uno jurídico, que es esta legislación con la que contamos, totalmente insuficiente y que está sujeta a la reforma de la reforma permanentemente. Cada sexenio hacemos una reforma de la reforma a la reforma, para nunca llegar a ningún sitio finalmente en ese sentido.

Por otro lado, está la construcción de una estructura institucional que supuestamente superaba al indigenismo de Estado y que iba a dar respuesta a esta problemática. ¿Y qué resultó de esto? Por un lado, la implantación de una retórica de reconocimiento de los pueblos indígenas, sus derechos, etcétera; y por el otro, un ejercicio institucional muy claro.

Al no reconocer realmente los derechos de los pueblos, su acceso como sujetos políticos y su control del territorio, evidentemente lo que estábamos haciendo era generar un mecanismo de confrontación enorme. Entonces, la estructura institucional que creamos, que supuestamente era por encima de todo el indigenismo, lo que articuló fue el confinamiento de los pueblos indígenas al discurso de la “pobretología”.

Los pueblos indígenas son pobres y lo que hay que hacer es “medirle el agua a los camotes” de la pobreza —permítanme que lo diga así— y dedicarnos a ver cuán pobres son en cada una de las regiones.

Pero este discurso de la “pobretología”, que parece un discurso asistencial, positivo, ¿qué es lo que significa? Significa el despojo completo de los recursos de los pueblos indígenas y la negación del proyecto de desarrollo integral de los pueblos. Simple y sencillamente son muy pobres, no tienen nada, y entonces tenemos que ver cómo les ayudamos: con paquetes alimenticios, con paquetes de no sé qué, y vamos a medir todos los años a ver si dejaron de ser pobres indigentes para ser pobres no indigentes o qué tan indigentes son los pobres indigentes.

Este discurso “pobretológico”, que debería avergonzar a la sociedad mexicana, es la acción de las instituciones, y más cuando vemos que los recursos que se han implicado, por más que hayan crecido en los últimos años, son espejitos y cuentitas entregadas a los pueblos indios por la imposibilidad del usufructo de sus recursos en sus territorios.

Lo que estamos completando es legislativa e institucionalmente un nuevo despojo que queremos sea el definitivo; es decir, que la gente se dé cuenta de que ya no hay más y se dedique a otras cuestiones.

¿Por qué es un despojo estadístico? Porque la mayoría de los bosques de este país están en manos de los pueblos; una enorme cantidad de la propiedad de este país es propiedad comunal, o sea, tienen responsabilidad sobre el desarrollo genético, sobre el desarrollo médico, y si lo analizamos y convertimos esto en medidas económicas cuantitativas del mundo contemporáneo, resulta que son los más ricos del mundo, pues están controlando la ecología, en este momento, de todas las regiones.

Pero eso, que es su derecho, que es su ejercicio, no es reconocido por la sociedad ni por la Constitución

ni por las leyes mexicanas. Entonces nos encontramos con ricos despojados a los que se les trata como pobres.

Así, cada vez que queremos establecer una negociación con los pueblos indígenas, a nadie se le ocurre establecer un mecanismo de sociedad. Si queremos desarrollar un desarrollo específico, sólo decimos: “¿Quién está ahí? Quítenlo”. Me lo quitan por favor y me lo indemnizan y vámonos con nuestros proyectos efectivamente”.

Y dónde está nuestra responsabilidad, si los señores son los dueños del territorio; nuestro reconocimiento, estableciendo proyectos en sociedad. Ni siquiera estamos planteando la revolución, sino simplemente un desarrollo capitalista normal donde los que tienen recursos y territorio tengan derecho a establecer una negociación en nivel de igualdad, no como mecanismo de despojo.

Siempre decimos: “Voy a hacer una presa, váyanse de aquí”, y a nadie se le ocurre decir qué ventajas reales van a tener de los usufructos y de las ganancias de la presa los señores que están siendo despojados de sus territorios. Sino, “¿Cuánto vale tu tierra? ¿20 pesos? Vete de aquí, vámonos, voy a hacer una presa”.

Este supuesto reconocimiento jurídico está en nuestra Constitución, y este despojo sistemático, que también está en nuestra Constitución, se practica de manera cotidiana, y luego además se nos dice: “Bueno, es que el rezago es tan grande que necesitamos seis sexenios para acabar”. Bueno, digo, Porfirio Díaz también necesitó muchos sexenios para acabar un problema que finalmente nunca acabó.

No es así como se deben enfrentar los grandes problemas nacionales, no es así como, limitando, haré un

poquito y que cada quien haga un poquito y al final a ver qué pasó. Eso es una falacia.

Entonces, les digo, ¿dónde está el desarrollo integral de los pueblos? No existe, sino sólo proyectos asistenciales, y luego, además, se dice: “Se ha superado el indigenismo completamente, esa estructura indigenista ha sido superada”. Ahora resulta que con un programa de infraestructura social básica de carreteras y electricidad, hemos superado el indigenismo. ¡Pero si eso lo hacía Miguel Alemán antes del indigenismo!

El indigenismo es otra cosa muy diferente; la construcción de un discurso de desarrollo integral, ésa es la disputa, con base en el reconocimiento de los sujetos, su territorio y sus recursos, lo cual es peligroso, además.

El mecanismo de consulta instaurado todos sabemos que es ineficiente. ¿Dónde está la consulta que se hizo a los pueblos de México sobre el Plan Puebla-Panamá? ¿Dónde está su consulta informada y deliberativa? ¿Dónde está la consulta que se va a hacer a los pueblos de México para el corredor transísmico? ¿Dónde está esa consulta? ¿Dónde está su participación en los beneficios de esas negociaciones? ¿Qué va a significar? Simple y sencillamente te consulto de lo que te voy a hacer, te informo de lo que te voy a hacer, hazme la lista de tus demandas y quítate porque voy a entrar.

Ése es el mecanismo sistemático que estamos haciendo, pero todo amparado en una estructura jurídica de reconocimiento, donde además está la preocupación mediática ejemplar, espectacular, del régimen: “Todo se hace por los indios, y vamos a este pueblo, y ahora a éste...”.

Y la realidad de los pueblos, cuando uno analiza las cifras de pobreza, las cifras que el mismo Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo nos dan,

nos dicen que no hay modificaciones sustantivas en las condiciones de los pueblos indígenas. Así, este discurso de simulación crece.

¿Qué ha pasado? La educación básica, la educación bilingüe intercultural, está colapsada y no ha habido ningún proyecto de transformación significativo. Sin embargo, se nos ocurren y brotan como hongos por el país “universidades interculturales”. ¿Pero qué es eso? ¿Con qué sustento, conceptual, presupuestal, organizativo, se plantean?

No hacemos nada por la educación básica pero sí nos lanzamos a hacer universidades interculturales como si fuera una cuestión de simplemente nombrarlas: cuatro pesos y una casita y ahí que se resuelva el asunto. Es generar falsas alternativas, y éste sí es el peor indigenismo que se puede hacer, el neoindigenismo.

Se crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas como si fuera una novedad, cuando es un proyecto que tiene 30 años gestándose en México, y ¿y cuál es su efecto? ¿Dónde están las generaciones de traductores que debe de producir este instituto? ¿Dónde está toda la discusión nacional sobre el problema de las lenguas indígenas? Es necesario empezar a discutir en México que el sujeto de la lengua no son las personas sino los territorios, y que si hay un territorio mayoritariamente bilingüe, todas las escuelas de ese territorio tienen que ser bilingües.

¿Cuándo vamos a empezar a hacer estas discusiones, si la ley no lo permite? Se niega la seguridad social y se les ofrece a los pueblos indígenas el Seguro Popular; ya van a tener el Seguro Popular un año de éstos, igual, con la misma técnica: “si no se puede ahora, no importa, mi régimen va a durar 30 años, entonces ya veremos si al final alcanza”.

Hoy, en la mayoría de las comunidades indígenas que tienen más de 40% de habitantes en lenguas indígenas, sólo 4.1% tiene acceso al Seguro Popular. ¿De qué estamos hablando cuando hablamos de Seguro Popular para los pueblos indígenas? ¿Y qué ha pasado con el sistema de radiodifusión indigenista? Ni una sola radio se ha instalado en este régimen, ni una sola; se paró el importante proceso de instalación de radios, y actualmente no hay una sola radio nueva. Y en cuanto a la ley, es mejor no entrar a discutir esa que está por ahí circulando un poco, que habrá que deshacer y desarmar porque, evidentemente, no sirve para nada.

¿Pero dónde están las radios indígenas? ¿Dónde está el apoyo sistemático a la comunicación de los pueblos indígenas? ¿Dónde están los informes de evaluación de la acción del Estado de todos los años, que requerimos, que requiere la Cámara para discutir si la ley y las instituciones están construyendo algo?

Y al final, y lo digo con enorme preocupación, me irrita y me avergüenza de sobremanera la frivolidad declarativa con que los funcionarios de las instituciones indigenistas se refieren a los derechos de los mexicanos. Jugar apuestas con el puente de un pueblo me parece indigno, no sujeto de risa, sino sujeto de vergüenza y de rechazo.

Los pueblos indios en México: una agenda pendiente

Bernardino Ramos

Hablar hoy del tema indígena, al concluir la LIX Legislatura, resulta a todas luces un ejercicio importante.

En primer lugar, deberíamos reconocer que un tema tan polémico, plagado de numerosas aristas, requiere, tan sólo para incluirlo en la agenda de discusión, de voluntad de las fuerzas políticas, condición que no ha existido, y por tanto a lo largo de la presente legislatura estuvo ausente.

Para algunos sectores, sobre todo indígenas, la agenda básica en esta materia es clara. Es necesario retomar el documento denominado Acuerdos de San Andrés y la respectiva propuesta legislativa patrocinada por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) en 1996.

Para otros sectores, los Acuerdos de San Andrés y la iniciativa derivada están superados con la reforma constitucional de 2001, el camino es la adecuación de las leyes secundarias y listo. Para ellos, el conflicto chiapaneco, en particular, es cosa del pasado.

Sin embargo, la reforma constitucional no consiguió dar por terminado el conflicto existente, ni dio paso al

establecimiento de las bases de una nueva relación Estado-indígenas. Por el contrario, se profundizó la visión asistencialista/integracionista dirigida hacia los pueblos y comunidades indígenas; en ella se recrea la idea de que son incapaces de aprovechar su presente y planear su futuro y por tanto las instituciones deben hacer el papel paternalista; no vaya a ser la de malas y los indios balcanicen al país, al demandar autonomías atentatorias del pacto federal.

Si la reforma constitucional no frenó el conflicto ni ha permitido superar los altos niveles de marginación que se registran en el seno de los pueblos y comunidades indígenas, es preciso preguntarnos hacia dónde vamos, qué requerimos hacer para crear una legislación adecuada y los instrumentos idóneos para debilitar la acción paternalista del Estado mexicano y poner en manos indígenas las tareas de su desarrollo.

Un botón de muestra acerca del fracaso de las políticas gubernamentales hacia los indígenas tiene que ver con la aplicación de cuantiosos recursos presupuestales sin efectos visibles en el mejoramiento de la calidad de vida de los destinatarios.

Nos referimos al programa de atención a los municipios indígenas más pobres, anunciado a fines de agosto del año pasado, como una estrategia emergente para abatir el rezago en 50 municipios indígenas, calificados en el Informe sobre el Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como los de menor Índice de Desarrollo Humano (IDH). Dicha estrategia emergente muestra también que si la característica principal de los programas y las acciones del gobierno federal era su incapacidad para abarcar a la totalidad de la población indígena, ahora con ese programa emergente la atención se centraría en un

universo que no supera los 600 mil indígenas. Recuérdese que la población indígena asciende a poco más de 12 millones.

Lo curioso de ese programa es que precisamente en esos municipios se habría aplicado tan sólo durante 2004 más de 1 800 millones de pesos mediante 52 programas de 10 dependencias federales y de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; es decir, ese y otros gastos no tuvieron un impacto social perceptible, y dichos municipios son y serán pobres con o sin la acción gubernamental.

Por ello, estamos convencidos de que los pueblos indios deben tomar en sus manos su destino. Se debe reconocer *que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a concebir un desarrollo integral propio, congruente con sus aspiraciones y acorde con su cultura*, tal y como se señala en el texto del quinto informe del gobierno federal.

Pero esto no basta, pues una nueva relación con los pueblos indios pasa necesariamente por el reconocimiento del derecho a la autonomía y libre determinación para los pueblos indígenas como una demanda central. En plasmar en la Constitución Política su reconocimiento como sujetos de derecho público.

Por tanto, las reformas al orden jurídico vigente –leyes secundarias– para ponerlas a tono con la reforma constitucional 2001, no representan más que avalarla y reforzarla, haciendo oídos sordos al amplísimo cuestionamiento social que tuvo.

En ese orden, la propia creación de la CDI, sus atribuciones y operación –con todo y el consejo consultivo– es otra prueba palpable de que las acciones de atención a los pueblos indígenas se deciden desde arriba, con una visión fragmentada y en el mejor de los

casos pidiendo sólo la opinión de los afectados. De esa manera, los pueblos y las comunidades indígenas siguen siendo *materia de trabajo* de las autoridades federales por no tener el reconocimiento de sujetos de derecho público que les permita desplegar sus conocimientos, sus potencialidades, su capacidad de organización para trazar su desarrollo social.

Esa visión torcida del trato hacia los pueblos indios da como resultado la ausencia notoria de una política social integral, esto es, un conjunto de instrumentos jurídicos y presupuestales junto con el entramado institucional correspondiente, en su beneficio.

A la par de lo antes expuesto, tampoco el Estado mexicano ha sido observante ni de los convenios internacionales ratificados por el Senado ni de las recomendaciones emitidas por organismos internacionales.

Al respecto, tanto el Relator Especial para los Pueblos Indígenas como el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU en México señalaron –en 2003– la necesidad de que

el Congreso de la Unión reabra el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena, con el objeto de establecer claramente los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de acuerdo a la legislación internacional vigente y con apego a los principios firmados en los Acuerdos de San Andrés¹

En tanto que sobre el Convenio 169 de la OIT, expresaron:

¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, 2003.

El Convenio 169, siendo el único instrumento internacional vinculante que reconoce los derechos de los pueblos indígenas y que ha sido ratificado por México, deberá ser aplicado en toda legislación e instancia que tenga relación con los derechos de los pueblos indígenas.²

Por lo anterior, estamos seguros de que debemos enmarcar el debate en el contexto de la construcción de los Estados nacionales, en cuyo diseño no se ha tomado en cuenta la presencia y la importancia de los pueblos indios.

En ese sentido, la demanda de reconocimiento de los derechos indígenas parte del reconocimiento de la autonomía. Ésta puede ser entendida como un sistema por el cual los pueblos indígenas ejercen el derecho a una expresión de la libre determinación, reconocida por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Con el reconocimiento de la autonomía, el Estado aceptaría determinadas facultades, como el autogobierno, pero sin acceder a la independencia estatal.

En esta autonomía los pueblos indígenas podrán desarrollar sus formas de gobierno, elección de autoridades y sistemas jurídicos en el marco del Estado-nación, que reconoce la autonomía y de la que es parte constitutiva, sin riesgo a separatismo como refieren quienes se oponen a este reconocimiento.

El ejercicio de la autonomía requiere para su desarrollo de una base territorial, es decir, de un espacio en donde los pueblos indígenas han desarrollado históricamente su vida, social, ritual, política, el territorio. Por esta razón el reconocimiento de los territorios que

² *Idem.*

ocupan los pueblos indígenas son fundamentales para el desarrollo de la autonomía; estos dos aspectos, autonomía y territorio, se han vuelto en nuestros días piezas centrales de la discusión en torno al reconocimiento de los derechos indígenas.

Por ello la demanda central es el reconocimiento de estos derechos que transformarían la forma actual del Estado nacional. Así, el movimiento indígena hace la consideración de que las actuales instituciones y leyes no son apropiadas a las circunstancias propias de los pueblos indígenas.

La construcción de la agenda indígena ha sido larga, se fortalece el año de 1992, con la conmemoración de los 500 años del descubrimiento de América, en las jornadas denominadas “500 años de resistencia indígena, negra y popular” que culminaron el 12 de octubre de ese año con una gran marcha indígena por la ciudad de México.

Con el alzamiento zapatista en 1994, las demandas indígenas de libre determinación y autonomía cobran una presencia nacional, convirtiéndose en parte de la agenda nacional. Si bien en la Primera Declaración de la Selva Lacandona no aparecen las demandas de autonomía, con el tiempo el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) tiene el acierto de incorporarlas a su agenda. Con la instalación de la primera mesa de diálogo, denominada “Derechos y Cultura indígena” (octubre de 1995-febrero de 1996), y la participación de un número importante de dirigentes y representantes indígenas se crearon las bases de lo que serían los “Acuerdos de San Andrés Larráinzar”, firmados entre el Ejecutivo federal y el EZLN en febrero de 1996, documento que constituye los derechos mínimos que el movimiento indígena reclama.

A partir de este documento, la Comisión de Concordia y Pacificación elaboró una propuesta de reforma constitucional –la iniciativa de Ley Cocopa– para dar cumplimiento a los Acuerdos de San Andrés, documento que sería presentado al Ejecutivo federal y al EZLN en 1996, haciéndolo suyo el EZLN.

En el año de 2001, después de la marcha del EZLN conocida como “El color de la Tierra”, de Chiapas a la ciudad de México, el Congreso de la Unión aprueba una ley en materia indígena sin reconocer los derechos indígenas reclamados. Lo que provoca una importante movilización indígena rechazando esta ley en las diferentes legislaturas de los estados en donde se estuvo dictaminando. Paralelamente, se presentaron en la Suprema Corte de Justicia de la Nación más de 300 controversias constitucionales que serían dictaminadas negativamente, sin entrar al fondo de la discusión.

Frente a esta situación, una parte del movimiento indígena decide replegarse y desarrollar lo que ha llamado la construcción de las autonomías de hecho e impulsar la reconstitución de los pueblos indígenas, iniciativa que consiste en fortalecer las instituciones indígenas como un paso previo para un segundo momento de confrontación política. Uno de estos resultados es lo que hoy se conoce como los “Caracoles y Juntas de Buen Gobierno” creadas por el EZLN.

En la LIX Legislatura, en la que tuve la responsabilidad de participar en calidad de legislador, como integrante de las Comisión de Asuntos Indígenas y la Comisión de Concordia y Pacificación, propuse impulsar el debate y posicionamiento del tema indígena. Para tal fin, planteé los siguientes puntos:

- Una firme posición de respaldo al reconocimiento de los derechos indígenas contenidos en la iniciativa de la Cocopa.
- Tejer puentes con partidos y organizaciones indígenas para avanzar en acuerdos mínimos que destrabaran las posiciones encontradas.
- Crear un espacio permanente de discusión y análisis con académicos y representantes indígenas, para examinar el tema y sus circunstancias en cada uno de sus ángulos, como parte de una estrategia política que coloque el tema indígena en la mesa de la discusión nacional como parte de la reforma política del Estado.
- Un tema presente en la agenda indígena es el que se refiere al Plan Puebla-Panamá, que ha suscitado un importante rechazo por parte de organizaciones indígenas por el impacto que tendría en las comunidades donde se implementaría.
- Analizar lo que se ha denominado “reconstitución de los pueblos indígenas”, particularmente la implementación de las Juntas de Gobierno en las zonas controladas por el EZLN, lo que permitirá conocer sus alcances y limitaciones.
- Un tema de urgente revisión es el que se refiere a la consulta de los pueblos indígenas. El principio de la consulta, establecido por el Convenio 169, ha originado un debate en el medio indígena pues de acuerdo a este instrumento es obligación del gobierno consultar a los pueblos indígenas en todas aquellas medidas que los afecten.

Sin embargo, la negativa de los sectores conservadores que ven con desconfianza el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, pen-

sando equivocadamente que con ello se desataría una balcanización de la república mexicana, han impedido que se abra de nueva cuenta la discusión y la posibilidad de profundizar en una legislación que considere los términos de la iniciativa de la Cocopa. Se argumenta que este reconocimiento ya se ha dado, que sólo es cuestión de tiempo para mirar los avances de la reforma del 2001 y, en tanto, profundizarla a partir de reformar las leyes secundarias.

Por las consideraciones antes anotadas, la inclusión de los derechos indígenas en nuestra Carta Magna aún tiene un largo camino por recorrer.

Para el Partido de la Revolución Democrática (PRD), la iniciativa Cocopa es el piso de una serie de reformas necesarias; entre ellas:

- Debe incluirse el tema del reconocimiento de los territorios y tierras indígenas en el artículo 27 constitucional; asimismo, para su protección, debe asentarse su carácter inalienable, inembargable e imprescriptible. Tengamos presente que la nueva Ley Federal Agraria –sin aprobarse aún en la Cámara de Diputados– prevé el reconocimiento y la declaratoria de tierras indígenas bajo la égida de un procedimiento administrativo y en concordancia con las modalidades de propiedad establecidas en la Constitución política.
- El reconocimiento de otro nivel de gobierno en territorios indígenas (que se ejerce de hecho con las Juntas de Buen Gobierno).
- Establecer el carácter vinculatorio de la consulta a pueblos y comunidades indígenas.
- Establecer que las instituciones creadas para *garantizar la vigencia de los derechos de los pue-*

blos indígenas y su desarrollo integral habrán de ser conducidas por los propios indígenas.

Por último, en la nueva etapa que vive la democracia mexicana no puede entenderse la reforma del Estado sin transformar la relación Estado-pueblos indígenas.

De persistir la negación al reconocimiento pleno de sus derechos, de mantenerse el actual estatus de subordinados o tutelados por el sistema político, el siglo *xxi* se convertirá en uno más de discriminación, racismo y desprecio para más de 12 millones de mexicanos.

En suma, podemos decir que no tenemos ni legislación ni presupuesto, ni instituciones, y mucho menos políticas de Estado acordes a las necesidades reales.

Régimen multimunicipal en México: una ruta posible hacia el ejercicio del derecho al autogobierno indígena

Araceli Burguete Cal y Mayor

En un contubernio antiautonómico que involucró a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de nuestro país, los “derechos autonómicos” reconocidos a los pueblos indígenas en San Andrés Larráinzar quedaron diluidos en el camino, como parte de una estrategia construida desde el gobierno federal y del estado de Chiapas, que apostaron a la inutilidad de los acuerdos y de las normas de allí emanadas, al cansancio y desgaste de los actores sociales y políticos indígenas y a la colocación de una banda de negociación alterna, centrada en la aplicación de políticas de atención a la pobreza. Uno de los muchos resultados de esa estrategia es la desarticulación de la lucha autonómica.

El balance de lo logrado en la década 1996-2006 en la agenda autonómica indígena, es por lo menos frustrante. En febrero de 2006 se cumplió la primera década de la firma de los Acuerdos de San Andrés, fecha que pese a su importancia pasó desapercibida por los actores interesados, al parecer como resultado de una percepción común de desaliento y de la certeza de

que de sus resultados casi nada hay por conmemorar. Tampoco había nada qué celebrar en el pasado mes de abril. Ignorada pasó la efemérides del 26 de abril de 2006, fecha en que se cumplió el primer lustro de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena, aprobada en el 2001. Esta reforma se inscribe también en el contubernio antiautonómico mencionado arriba, cuyo proceso de construcción de la reforma unificó a la clase (etno) política mexicana, misma que sin distinción de colores partidarios bloqueó el avance de los derechos autonómicos develando el proyecto integracionista de nación que primó en la concepción de la reforma.

Los eventos de 2006 hacen el camino incierto. La coyuntura electoral que condujo a la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, el cambio de estrategia del EZLN al promover la Sexta Campaña alejando la posibilidad de continuar los Diálogos por la Paz, así como el clima de confrontación entre los partidos políticos, que nulifica la capacidad de acuerdo para discutir los grandes problemas nacionales, dejan en situación de indefensión el cumplimiento de la agenda indígena planteada en San Andrés.

De manera adicional, el sujeto histórico está enfermo. Como se sabe, el movimiento indígena se ha debilitado y se encuentra profundamente fragmentado, con pocas posibilidades de cohesión, de forma tal que pueda acumular fuerza política para dar un golpe de timón que modifique el estado de las cosas. Es cierto que un triunfo de Andrés Manuel López Obrador pudo haber establecido un escenario más favorable para lograr el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés, como se comprometió en su propuesta de gobierno.¹ Pero aun

¹ En la oferta política del candidato este punto se encontraba

así, el desenlace es dudoso, toda vez que el futuro de cualquier reforma legislativa dependerá de los equilibrios políticos en la integración del Congreso. Además, nada garantiza que los diputados del Partido de la Revolución Democrática comprendan y hagan suyas las propuestas autonómicas (independientemente de la presencia, o no, de diputados indígenas en el Congreso) y renuncien a defender proyectos integracionistas. Las lecciones del comportamiento del PRD en la reforma del 2001 así lo indican.

De esta forma, en un escenario incierto para el avance del reconocimiento de la autonomía indígena en el marco de una reforma del Estado, conviene reflexionar sobre las propuestas legislativas de menor alcance, colocadas en una estrategia de largo plazo, en la que se avance de manera gradual, acumulativa y escalonada. Pensar en reformas que pese a su modestia podrían contribuir a vigorizar procesos locales que abonen a favor de la reconstitución de las instituciones de gobierno local de los pueblos indígenas, fortaleciendo procesos de configuración de sujetos autonómicos territorializados.

Es decir, mientras este largo *impasse* del conflicto armado no se resuelva y en el contexto nacional no haya condiciones para avanzar hacia reformas de largo aliento (como la instauración de un régimen autonómico), conviene trabajar en una estrategia de avance le-

ubicado en el primer lugar. Se lee: “1. Empezaremos a pagar la deuda histórica que tenemos con las comunidades indígenas. Se combatirá la discriminación y la pobreza. Reconoceremos los derechos de los pueblos indígenas y se cumplirán los acuerdos de San Andrés Larráinzar”, en *50 compromisos para recuperar el orgullo nacional*, consultado en la página oficial del candidato el 15 de abril de 2006. <http://www.lopezobrador.org.mx/50compromisos/50compromisos.doc>

gislativo gradualista, que permita abonar poco a poco a los espacios autonómicos, desde el terreno en donde dichos sujetos se encuentran arraigados: lo local.

En esta colaboración argumento que la reforma del artículo 2º en materia de derechos y cultura indígena realizada en el 2001 tiene dificultades para su realización porque, entre otras cosas, tiene candados legislativos que impiden su aplicación. Propongo aquí una reforma al artículo 115 constitucional que quite los candados puestos por los legisladores haciendo posible el derecho al autogobierno indígena en la escala municipal-comunitaria. Sugiero que dicha reforma debería estar orientada a *modificar el régimen del municipio libre* que en la actualidad es una forma de gobierno local universal para todos los municipios del país y establecer, en sustitución, un *régimen multimunicipal* que considere la posibilidad de coexistencia de distintos tipos de municipios y de formas de integración de la autoridad local, como los municipios indígenas y los municipios pluriétnicos, entre otros.

Esta reforma permitiría que en contextos indígenas el ayuntamiento se integre de acuerdo con las características sociopolíticas del municipio, y no con la obligatoriedad de que necesariamente se integre por presidente, síndico y regidores, como actualmente sucede. El paso siguiente sería la reforma electoral (nacional y en los estados) que permita que la renovación del ayuntamiento pueda realizarse mediante mecanismos alternos a la de los partidos políticos, como ya sucede en Oaxaca, al reconocer el sistema electoral de “usos y costumbres” para los municipios que así lo decidan. Estas dos reformas serían un piso básico para que la institucionalidad indígena sea el marco desde donde se realiza el autogobierno, como una dimensión de la autonomía.

Municipio libre: en el centro del debate de los derechos indígenas

En primer lugar es importante dejar sentada la centralidad que el municipio libre adquirió en la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena de abril de 2001. Como se recuerda, el núcleo duro del reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas se concentra en el apartado “A” del artículo 2º reformado que enumera los derechos reconocidos, al tiempo que establece la obligatoriedad de que tales derechos se concreten en el marco municipal.

Ante tal mandato conviene interrogarse sobre la pertinencia de tal decisión e indagar sobre los alcances que la institución del municipio libre ofrece hoy en día para ser el ámbito adecuado para que los derechos de libre determinación y autonomía indígena, que se presumía eran los propósitos de la reforma, puedan verse allí realizados. Para efectuar tal acercamiento, veamos qué dice al respecto la reforma: “A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:...”

A partir de aquí se enumeran siete fracciones que definen los derechos específicos que tendrían todos los pueblos indígenas de México en el ejercicio de sus derechos de libre determinación y autonomía; dichos derechos son:

- I) Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural [...];
- II) Aplicar sus propios sistemas normativos en la regularización de sus conflictos internos [...];
- III) Elegir de conformidad con sus normas y procedimientos tradicionales a las autoridades y represen-

tantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno [...]; IV) Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y demás elementos que constituyan su cultura e identidad; V) Conservar y mejorar su hábitat [...] VI) Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades [...]; y VII) Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.²

Pero el siguiente párrafo, después de enunciar los derechos, de inmediato los acota señalando que sólo podrán ser reconocidos y legislados en las entidades federativas y realizados en el ámbito municipal: “Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas”.

Desafortunadamente, las reformas legislativas no continuaron con el paso siguiente, que era reformar el artículo 115 constitucional como una medida que abriera la puerta para realizar los derechos reconocidos. Y aquí es donde está el núcleo duro de la propuesta de reforma legislativa que propongo.

Para situar el tema que me ocupa (identificar los alcances de la institución del municipio libre en su

² Decreto sin número, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001, que adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, reforma del artículo 2º, deroga al párrafo primero del artículo 4º; y adiciona un sexto párrafo al artículo 18, y en un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://cdi.gob.mx> (Consulta 12 de mayo de 2002).

relación con el ejercicio de los derechos autonómicos indígenas), me acercaré a buscar una breve respuesta a la siguiente pregunta: ¿permite la institución del municipio libre en México que los pueblos indígenas puedan, en el ejercicio de sus derechos autonómicos, decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica y política y elegir de conformidad con sus normas y procedimientos tradicionales a las autoridades y representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno?

Para aproximarnos, veamos cuáles son los alcances que los propios legisladores marcaron a los derechos autonómicos reconocidos en la reforma de abril de 2001. Estos alcances pueden verse claramente delimitados en el dictamen que antecedió al decreto. En un fragmento del mismo se lee:

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

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

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

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

Ahora recordemos qué es lo que dice dicho marco constitucional:

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

*I.- Cada Municipio será gobernando por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado [...]*³

Hasta aquí el texto constitucional. De la lectura de los párrafos constitucionales, cuatro asuntos llaman de inmediato la atención: 1. Que la única forma de organización social, política y cultural que el artículo 2º reformado permite a los pueblos indígenas es la del municipio libre; 2. Que la única forma de gobierno local que la Constitución reconoce para todos los pueblos indígenas del país es la del ayuntamiento municipal; 3. Que las únicas autoridades que la Constitución reconoce son: presidente municipal, regidores y síndicos; y 4. Que la única forma de elección de la autoridad local es mediante el mecanismo de las contiendas partidarias, con voto libre y secreto.

Ante tales acotamientos, se intentó dar respuesta a la pregunta formulada respecto a qué tanto la institución del municipio libre en México permite que los pue-

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A menos que diga lo contrario, todas las cursivas son mías.

bloos indígenas puedan efectivamente realizar su derecho a decidir (que finalmente es éste el principal derecho autonómico) sobre sus formas de gobierno, organización social y representación, entre otros, que el artículo 2º constitucional les reconoce. La respuesta es que la institución del municipio libre, en su diseño actual, no permite la realización de los derechos autonómicos indígenas, en virtud de que ignora la diversidad de las formas de organización sociopolítica, obstaculizando, entre otras cosas, el derecho al autogobierno indígena, al condicionarlos a una única forma de gobierno local, que es la forma de organización del gobierno local a nivel nacional.

De esta forma, al acotar la vigencia de los derechos reconocidos por la vía de la institución del municipio libre, los legisladores ignoraron la complejidad de la diversidad cultural que caracteriza las formas de gobierno indígena y la diversidad de posibilidades que tiene la integración del ayuntamiento en esas sociedades. Con el requisito de realizar los derechos reconocidos por el vehículo del municipio libre, resulta obvio que los derechos autonómicos indígenas nacieron muertos, ya que el diseño del Estado mexicano, en tanto Estado-nación –y dentro de éste, la institución del municipio libre–, no está diseñado para dar cabida a la diversidad del gobierno local, a la multietnicidad y en consecuencia a admitir la legalidad de otras formas de organización, integración y nombramiento de la autoridad, así como de la estructura del ayuntamiento en lo relativo a la relación comunidad-cabecera municipal, entre otras limitaciones del mismo signo.

Al acotar los derechos de libre determinación y autonomía y subordinarlos al *corsé* del municipio libre, el estado de cosas quedó igual que antes: las prácticas de

organización social, gobierno y justicia indígenas que los pueblos indígenas practican, quedaron de nueva cuenta fuera de la Constitución, porque ésta en realidad no se modificó. Así, cuando los indígenas intenten realizar, sobre la base de sus propias prácticas socio-culturales, algunos de sus presuntos “derechos autonómicos” reconocidos en el artículo 2º constitucional, estarán actuando fuera de la Constitución, en virtud de que ésta no sufrió, simultáneamente, otras reformas (como la del artículo 115) que modificaran al Estado-nación y dieran cabida a la diversidad.

Por un régimen multimunicipal

¿Cómo dar pasos adelante en un escenario incierto, en donde el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y en específico el reconocimiento de los derechos de libre determinación y autonomía allí plasmados han dejado de estar en los intereses de los principales actores y en la agenda nacional?

En un ánimo gradualista, un camino viable es quitar los candados que los legisladores pusieron a la reforma del artículo 2º. Lo más urgente y posible es una reforma al artículo 115 constitucional, que modifique el régimen monomunicipal del municipio libre, instituyéndose un régimen municipal que reconozca que distintas formas de ayuntamientos son posibles y que el país no se descompone y tampoco la gobernalidad nacional se pone en riesgo (por el contrario, haría posible la gobernanza local) si coexisten distintos tipos de municipios bajo un nuevo régimen multimunicipal.

Estos cambios podrían colocar en otra dimensión a la reforma en materia de derechos y cultura indígena,

ya que al establecerse un régimen multimunicipal se abrirían nuevos caminos para la constitucionalización de las formas de organización sociopolítica, de autogobierno y de renovación de la autoridad local, abriendo puertas al círculo vicioso en el que se ha entrampado la interpretación de los acuerdos y la inviabilidad de la reforma de 2001.⁴

Además, un régimen multimunicipal beneficiaría a todos los indígenas de México y no sólo a aquellos que viven en los “municipios indígenas”, en zonas culturalmente compactas. En la actualidad miles de indígenas en el país no habitan en territorios en donde ellos son mayoría, sino en espacios territoriales multiétnicos. En un régimen multimunicipal los indígenas

⁴ Al realizar una revisión de los distintos tipos de organización municipal en América, he identificado elementos que me alumbraron para la elaboración de esta propuesta. En el año 2001, el Congreso de Venezuela discutía sobre reformas a la Constitución en materia municipal y la ley que lo reglamenta. De la propuesta –que fue publicada internet– nos interesa destacar el capítulo V que reza: “Capítulo V. DE LA DIVERSIDAD DE RÉGIMENES Y MUNICIPIOS INDÍGENAS. Los artículos 46, 49 y 50 proponían entonces: Artículo 46.- La legislación municipal que desarrollen los Consejos Legislativos y los Concejos Municipales, deberá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los municipios, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes; así como las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración democrática que corresponda a los municipios indígenas y a los municipios con población indígena, de acuerdo a la naturaleza del gobierno local y las características de la entidad federal respectiva. Artículo 49.- El Municipio Indígena es la organización del régimen de gobierno y administración local, mediante la cual los pueblos y comunidades indígenas definen, ejecutan, controlan y evalúan la gestión pública de acuerdo a los planes previstos en su jurisdicción territorial, to-

que viven en esa situación podrían crear nuevos tipos de municipios como por ejemplo el “municipio pluri-étnico”. Un régimen multimunicipal alentaría la creatividad indígena para la innovación en las instituciones y formas de gobierno local democráticas en cuanto abriría posibilidades a distintas formas de organización, sin que haya un solo diseño o patrón de lo que deba entenderse por “municipio indígena”.

El modelo del régimen multimunicipal supone que habría un “tipo” de ayuntamiento indígena estándar al que deban de someterse todos o de aplicar de manera única. De lo que se trata es de reconocer al gobierno local existente como base (al ayuntamiento constitucional más otros cargos, como las autoridades tradicionales, que en su conjunto integran un “ayuntamiento ampliado”) y sobre esa base reconstituir y reinventar su gobierno local. Es decir, construir lo posible y lo deseable. En todo caso serán los propios actores de los municipios los que definirán el diseño de sus instituciones a partir de sus negociaciones y acuerdos que hagan posible la

mando en cuenta la organización social, política y económica, cultural, usos y costumbres, idiomas y religiones, a fin de establecer una administración municipal que garantice la participación protagónica en el marco de su desarrollo socio cultural. La organización municipal de los municipios indígenas será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local. Artículo 50.-. Los pueblos y comunidades indígenas deberán tener participación política en los municipios en cuya jurisdicción esté asentada su comunidad y en tal sentido, debe garantizarse la representación indígena en el Concejo Municipal y en las Juntas Parroquiales. En los municipios indígenas los aspirantes al cargo de elección popular de Alcalde o Alcaldesa, de Concejales o Concejales se elegirán de conformidad con los usos y costumbres de cada pueblo y comunidad indígena, atendiendo a lo establecido en la Constitución en concordancia con las leyes que regulan la materia electoral indígena”. <http://www.asambleanacional.gov.ve> (Fecha de consulta: 20 de agosto de 2004).

reinención de sus gobiernos locales, en una suma compleja de tejer lo viejo con lo nuevo. Lo relevante es que el diseño de cada ayuntamiento pueda ser culturalmente adecuado a sus propias realidades.

Un régimen multimunicipal contendría, adicionalmente, un plus democrático para todo el país, ya que con él no serían beneficiados sólo los indígenas, sino todos los municipios mexicanos. Con un régimen multimunicipal no se intentaría reconocer solamente la diversidad de las formas de gobierno local indígena, sino la de todos los municipios de México. En efecto, la diversidad cultural no es patrimonio exclusivo de los pueblos indios; ellos tienen el mérito de insistir en el reclamo, pero sus beneficios pueden irradiar a todos los municipios del territorio nacional.

Considero que un régimen multimunicipal haría posible que el municipio en México fuera una institución culturalmente adecuada para todas y todos los mexicanos; indígenas y no indígenas. Un régimen multimunicipal reconocería la diversidad como un valor polisémico y no sólo étnico. Por ejemplo, podrían crearse los municipios fronterizos u otros que la propia realidad cultural exija. El régimen multimunicipal reconocería además a los municipios metropolitanos urbanos y rurales que están reclamando municipalistas mexicanos, sin excluir, por supuesto, que muchos otros municipios del país refrendarán su preferencia por el municipio libre como la institución municipal adecuada a sus propias realidades.

En la actualidad la institución del municipio libre, como única opción de gobierno local en el país, es una imposición de un Estado centralista que no reconoce la diversidad municipal que *de facto* existe en el país, por lo que la legislación no da respuestas dife-

renciadas para las diversas problemáticas locales.⁵ El municipio libre ahora existente, ahoga la diversidad cultural de todas las regiones de México, portadoras de su propia especificidad sociopolítica. El municipio libre es hoy un residuo del México integracionista. El diseño de municipio libre como única opción es monocultural por definición y concentra los resabios del centralismo del México homogeneizador. Este diseño de una sola forma de organización del gobierno local en México está agotado, como lo está el modelo de Estado-nación del que forma parte: es tiempo de dar paso al México pluricultural, al México multimunicipal.

La creación de un régimen multimunicipal no supone una renuncia al reclamo del movimiento indígena y del EZLN de lograr “la reforma de la reforma” y tampoco plantea agotar en el autogobierno el catálogo de derechos autonómicos reconocidos en los Acuerdos de San Andrés. Ciertamente éstos continúan siendo una cuenta pendiente y hay una obligación legal y moral de los

⁵ *Post data*. Un día después de haber presentado esta propuesta en un salón ubicado en la parte superior del salón de sesiones del Congreso de la Unión, la H. Cámara de Diputados aprobó el 26 de abril, el último día de sesiones de la LIX Legislatura, el dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Fortalecimiento del Federalismo y Constitucionales, por el cual se reformaron los artículos 36, 76, 105, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las reformas se centraron en los siguientes puntos: 1. Servicio profesional de carrera, transparencia y rendición de cuentas; 2. Derechos de alumbrado público; 3. Indicadores de desempeño y planeación a mediano y largo plazo; 4. Incentivos positivos en la distribución de participaciones federales; 5. Bases de coordinación con las entidades federativas; 6. Órganos de fiscalización autónomos. Como puede verse, todas esas reformas son sin duda importantes para la vida de distintos municipios del país; sus beneficios, sin embargo, están lejos de los asuntos más relevantes que importan a los municipios indígenas. Véase *Boletín Extraordinario 2006-1*, abril 27. Red IGLOM.

poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de cumplir lo pactado en San Andrés. Estoy consciente de que esta propuesta se sitúa en el terreno del gradualismo y de que su alcance es limitado en relación con la cirugía mayor que se requiere de lograr un régimen de autonomías en México (con escalas comunitaria, municipal y regional) y la refundación del Estado.

Pese a estos límites, un régimen multimunicipal haría posible avanzar en algunos puntos centrales, como el autogobierno indígena, lo que podría abrir una luz de esperanza para que las autonomías indígenas puedan tener una base legal en el proceso de construcción del sujeto autónomo y de la reconstitución de los pueblos. Esto es así porque al crearse nuevos tipos de municipios, como el municipio indígena o el municipio pluriétnico, éste tendría, entonces, posibilidades de ampliar sus competencias, asumiéndose como el vehículo para la realización de los “derechos autónomos” reconocidos en el articulado del artículo 2º.

Es decir, el cambio que aquí propongo no es sólo de diseño, sino de reconocimiento a la institucionalidad indígena en las formas de integración del gobierno local; en las formas de renovación de la autoridad (elección, nombramiento); en las formas de integración territorial cabecera-municipios y en las competencias, que tendrían que ser, por supuesto, autónomas, en tanto que esta reforma formaría parte del reconocimiento de los derechos reconocidos en 2001.

En resumen. En esta colaboración he reflexionado alrededor de la necesidad de la reforma del municipio en México como una posibilidad (viable, por cierto) de encontrar cauces a los derechos indígenas reconocidos en el 2001. Forma parte de una estrategia de construcción de la autonomía, como un proyecto de largo

plazo que se realizaría de manera acumulativa y escalonada, hacia el fortalecimiento de los sujetos autonómicos indígenas y de la reconstitución de los pueblos.

Por último, un recordatorio para que no se olvide. Ésta, como cualquier otra propuesta legislativa sobre reconocimiento de derechos indígenas, debe pasar por una consulta previamente informada y de carácter deliberativo, entre organizaciones, pueblos y actores indígenas, tal y como lo ordena el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, por lo que será responsabilidad del Congreso proceder en este sentido. Mientras tanto conviene, desde los espacios de la sociedad civil, pensar en propuestas alternativas.

Las ideas aquí esbozadas se orientan a una reforma del artículo 115 como un paso posible. Sin embargo, no necesariamente se limitaría a ella. Lo aquí expuesto puede ser una pieza de una reforma mayor (como “la reforma de la reforma”) o como parte del piso comunitario-municipal de la propuesta del régimen autonómico. En todo caso, el gobierno local indígena es el primer nivel del autogobierno, por lo que su abordaje es imprescindible en cualquier propuesta autonómica. De aquí la utilidad de reflexionar en torno a ella; éste es el propósito de este ejercicio.

Régimen multimunicipal: ruta crítica hacia la reforma del artículo 115

Una eventual reforma en este sentido podría seguir la siguiente ruta crítica:

1. Una nueva formulación al artículo 115 en el que de manera breve y concisa se mandate constitu-

cionalmente que siendo México un país diverso y multicultural, para reconocer esa diversidad se establece un régimen multimunicipal.

2. Se elaboraría una ley reglamentaria que a nivel nacional regulara dicho régimen, de forma tal que no queden puertas abiertas o resquicios para retrocesos en los derechos ciudadanos y de vecindad en los municipios a una interpretación limitada en los congresos legislativos de los estados, que puedan conducir a retrocesos de las conquistas del municipalismo, al realizar tipologías de creación de municipios de primera, segunda y tercera categoría, cercenando las históricas conquistas de los gobiernos locales, entre otros riesgos que esta propuesta podría tener si no se tienen las precauciones necesarias.
3. Cada entidad federativa se encargaría de realizar su propia tipología sobre su diversidad municipal, misma que sería regulada por la Ley Orgánica Municipal de cada estado.

En conclusión, como chiapaneca deseo fervientemente que las esperanzas no se queden aprisionadas por los candados legislativos. Creo que aquí podría haber una de esas llaves que harían posible que los sueños y la creatividad renazcan. Y en este sentido, quizá sí es posible pensar que el reconocimiento de la diferencia en las formas de gobierno indígena puede llevar “al fin de la desigualdad”.

La presencia y participación de los indígenas en el Congreso de la Unión: una iniciativa

Marcelo Tecolapa Tixteco

En este escrito se abordará la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 52, 53, 54 y 55, y a los artículos 8 y 11 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que con objeto de que los indígenas cuenten con representación en el Congreso de la Unión presenté ante el Pleno de la Cámara en diciembre de 2005.

Esta iniciativa propone las bases legales para que los indígenas contemos con fuerza política significativa para proponer, debatir e impulsar desde la más alta tribuna de la nación las soluciones a la marginación y a la exclusión que hoy nos siguen caracterizando y, con ello, compartir la corresponsabilidad con otros representantes populares de incidir en el futuro de México.

También queremos dar un paso significativo a la construcción del Estado Pluricultural de Derecho que se esboza en el artículo segundo constitucional e insertar en definitiva el tema y la presencia indígena en la reforma del Estado.

Hoy, como en el pasado, nuestro futuro está condicionado a la buena voluntad de algunos funcionarios públicos, de pocos legisladores que se identifican con la causa, de académicos, de ciertos organismos internacionales y de muy pocos indígenas que hemos logrado sortear obstáculos y tener alguna influencia en las decisiones.

Pero esta buena voluntad nunca ha sido suficiente, y el tema indígena sigue siendo secundario en lo social y en lo político.

Sólo con la amenaza del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) de tomar las armas, el Estado y buena parte de la sociedad tomaron relativa conciencia de la existencia de nuestros pueblos y de sus problemas. Sólo así hubo un poco de diálogo, pero en las definiciones políticas los indígenas quedamos al margen. Por eso hoy se sigue debatiendo si la reforma indígena responde o no a los intereses y las aspiraciones de los indígenas. Por eso hoy el movimiento zapatista, con otra estrategia, sigue vigente.

Luego entonces, la tesis que impulsa esta iniciativa es que mientras los indígenas no constituyamos una fuerza política, presente en los espacios donde se debaten y toman las grandes decisiones nacionales, las acciones del Estado mexicano no pasarán de la buena voluntad y seguirá manifestándose la ineficacia para hacer de México un país democrático y justo; es por ello que se requiere la presencia y la participación de los indígenas en los diversos espacios donde se desarrolla la acción del Estado y se dan las definiciones de las formas y los contenidos de la convivencia y el desarrollo del país.

El problema de la discriminación y la exclusión hacia los indígenas tiene un origen político, por ello su

solución debe plantearse y superarse en los espacios políticos, como el Congreso de la Unión.

Por ello, con la confianza e investidura que me dieron los ciudadanos que representé como diputado, la mayoría de ellos indígenas, intenté con este trabajo transformar una demanda reiterada en una propuesta que pueda ser debatida y enriquecida, para que los indígenas tengan voz y fuerza política en el Congreso de la Unión.

En el diseño de la iniciativa se considera que:

- El Congreso de la Unión es un espacio de representación de los diversos sectores de la sociedad y sus intereses, por tanto, bajo los criterios de su actual integración, más del 10% de la sociedad mexicana que somos indígenas no tenemos una representación efectiva, que por su número y capacidad otorgue peso político significativo a las reivindicaciones que desde hace mucho tiempo venimos impulsando.
- México se ha reconocido ya, con la reforma del artículo segundo constitucional, como una nación pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, y reafirmar esa convicción requiere adecuar las instituciones nacionales para orientar la vida nacional por la vía de la convivencia intercultural. Luego entonces, de lo que se trata es de hacer congruente la integración del Congreso de la Unión a la realidad social que ya se reconoce en la Constitución.
- El sistema de partidos es el vehículo para la integración de la representación popular, es mi convicción que éste debe fortalecerse y adecuarse para que través de él se canalice la participación

política de los indígenas y así contribuir a sentar las bases de la convivencia intercultural y por tanto a perfeccionar la democracia mexicana.

- Mi partido, el Revolucionario Institucional, en su Programa de Acción, reivindica la demanda de que los pueblos indígenas cuenten con una representación equitativa en el Congreso de la Unión.

A partir de las consideraciones anteriores, se estima insuficiente para impulsar la participación de los indígenas en la vida política del país lo que establece el artículo tercero transitorio del decreto, que pone en vigor la llamada reforma indígena del 2001 y que expresa: “Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política”.

Al tratar de cumplir este mandato, y como resultado de la nueva redistribución electoral, el Instituto Federal Electoral y el gobierno federal anuncian que se han conformado 28 “distritos Indígenas”, dando ese nombre a las demarcaciones electorales donde el 40% o más de su población es hablante de lengua indígena, y en una lógica simplista, se concluye que esa nueva reordenación propicia condiciones para que los indígenas puedan tener representación en los órganos del poder público.

Pero en la realidad de nuestro sistema político es muy remota la probabilidad de que en estos distritos surjan representantes indígenas. Los usos y las costumbres de los partidos para la postulación de sus candidatos, así como los mecanismos de control de los grupos

de poder político y los altos costos de las campañas electorales, principalmente, impiden que los indígenas sean ya no digamos electos, sino ni siquiera postulados como candidatos por los partidos políticos.

Además, suponiendo que en esos distritos, en una contienda electoral, todos los candidatos triunfadores fueran indígenas, por el criterio seguido para la integración de las demarcaciones electorales, solamente estarían representado al 47% del total de la población indígena del país.

En consecuencia, a juicio de muchos analistas y organizaciones indígenas, mismo que comparto, no puede afirmarse que existan condiciones verdaderas para que los indígenas tengan una adecuada representación en los órganos del poder político del país.

Es necesario que el Estado mexicano avance en la atención puntual del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que es norma nacional, al ser ratificado por el Senado, particularmente el artículo 5° inciso b, que lo obliga a “establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”.

Recordemos también que ha quedado pendiente atender la parte de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar donde el gobierno federal se compromete, entre otros aspectos, a formular iniciativas que “aseguren una representación política adecuada de las comunidades y pueblos indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales”.

Es convicción de los indígenas que el país no se va a dividir porque participamos en la vida política, por el contrario, como hemos concluido, desde el PRI y en diversos foros plurales, líderes y organizaciones indígenas así como estudiosos del tema, la presencia indígena en el Congreso de la Unión contribuiría a:

- Dotar a los pueblos indígenas de una parte significativa de capacidad política para que puedan influir en los cambios que requieren las leyes y las políticas públicas para el diseño y la construcción del México democrático, justo y equitativo al que aspiramos la gran mayoría de los mexicanos.
- Dar congruencia a la integración del Congreso con la realidad pluricultural de la sociedad.
- Fortalecer la unidad nacional a partir de la participación y la expresión de su pluralidad ya reconocida.
- Avanzar en la construcción de un Estado Pluricultural de Derecho, que hoy está tímidamente esbozado en la Constitución.
- Establecer bases reales para promover la equidad como vía para la eliminación definitiva de la exclusión y la discriminación, así como la superación de los rezagos sociales, que caracterizan a los pueblos indígenas.
- Fortalecer los tejidos sociales y las estructuras políticas de los pueblos indígenas.

No obstante que la opinión de algunos líderes de organizaciones indígenas sobre que los partidos políticos no responden ni tienen la voluntad de promover las reivindicaciones de los pueblos indígenas, conside-

ro que el vehículo para que los indígenas cuenten con representantes en el Congreso de la Unión tiene que ser el sistema de partidos. Lo que se requiere es hacer cumplir plenamente la Constitución, pues ésta, en su artículo 41, en su fracción primera, segundo párrafo, establece como fin de los partidos políticos “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público”; además, los propios avances de los movimientos indígenas y el aprecio de diversos sectores de la comunidad académica y de la sociedad hacia sus causas hacen viable, mediante las reformas y adiciones que propongo, que los partidos políticos contribuyan a que la democracia que se construye incluya a los pueblos indígenas.

Específicamente, la iniciativa se orienta a:

- Que en de la Cámara de Diputados, la representación indígena se promueva por los dos principios reconocidos: mayoría relativa y representación proporcional.
- Para integrar la representación indígena por el principio de mayoría relativa, se adicionan un párrafo, que será el segundo, al artículo 53 de la Constitución y también un párrafo al numeral uno del artículo 11 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) para ordenar que “en los distritos electorales donde se asiente 40 por ciento y más de población indígena, los partidos deberán postular en cada una de las fórmulas, por lo menos, un candidato indígena”.

Complementariamente, en el artículo segundo transitorio del Proyecto de Decreto, se ordena que “el Instituto Federal Electoral incluirá en la convocatoria para la realización de los procesos electorales las listas de los distritos electorales con 40 por ciento y más de población indígena”.

Con lo anterior se garantiza que los partidos políticos incluyan en las contiendas electorales, ya sea como propietarios o suplentes, a candidatos indígenas en los distritos que la autoridad electoral identifica como *indígenas*, dando, ahora sí, un contenido político al mandato del artículo tercero transitorio del Decreto del 14 de agosto de 2001, que reformó, principalmente, el artículo segundo constitucional.

- Para integrar la representación proporcional indígena, la iniciativa que propongo modifica la definición y delimitación de las circunscripciones; el propósito es concebir una circunscripción nacional indígena, de tal manera que la elección de los 200 diputados por ese principio, se haga a través de cuatro circunscripciones regionales y una indígena.
- Para tener la seguridad de que los candidatos sean indígenas, se adiciona un párrafo al artículo 55 de la Constitución solicitando que “para figurar en la lista de candidatos a la circunscripción nacional indígena se requiere ser originario o autoadscrito de alguno de los pueblos indígenas del país”.

De entrar en vigor estas reformas, se garantizaría que los pueblos indígenas tengan 40 representantes

en la Cámara de Diputados, lo que equivale a un 8% del total de diputados, y al no modificar los criterios de distribución de curules, se garantiza que esos 40 diputados serán de diferentes partidos políticos. El carácter nacional de la circunscripción indígena ofrece la probabilidad de que integren esa representación, según el criterio de los partidos, los mejores cuadros indígenas, además posibilita la presencia de la mayoría de los pueblos que componen la diversidad cultural de la nación.

- En la iniciativa que comentamos se concibe que mediante el principio de representación proporcional los indígenas consigan presencia en el Senado. Para ello se proponen modificaciones a los artículos 56 Constitucional, en su segundo párrafo, y 11 del Cofipe en su numeral 2 para ordenar a los partidos políticos que en sus listas de 32 senadores a integrar la representación proporcional de ese órgano legislativo, 16 de sus fórmulas estén integradas por candidatos indígenas, y que para esas 16 fórmulas en el registro se deberá expresar el pueblo indígena al que pertenece o se autoadscribe el candidato respectivo.

Como podrán ustedes apreciar, se garantiza que, por lo menos, 84 fórmulas de candidatos indígenas participen en procesos para contender por escaños en el Congreso de la Unión, así como 68 diputados y 16 senadores, que equivalen al 13.3% del total de legisladores.

Reitero que aunque se establecen normas que promueven la participación de 68 indígenas en los procesos electorales para diputados, solamente se asegura la

presencia de 40 diputados plurinominales, que equivale al 8% del total de los integrantes de la Cámara de Diputados; los 28 espacios correspondientes a los distritos indígenas, aunque se asegura la postulación de candidatos, la probabilidad de que lleguen a ser representantes populares depende de la colocación que les den los partidos políticos en las listas –propietario o suplente– y, obviamente, del resultado de la elección.

Es preciso hacer notar que esta iniciativa no regala ni concede nada a los indígenas, sólo abre mayores oportunidades para tener acceso plenamente a su derecho de espacios, presencia y participación en la institución que representa la soberanía del pueblo, para que ésta tenga un carácter auténticamente democrático, se escuche la voz de los indígenas, se debatan sus propuestas al más alto nivel político y que el México del futuro incluya a sus pueblos originarios.

Considero que la iniciativa que presenté y que aquí comento atiende a la demanda de los pueblos indígenas al establecer condiciones reales para la representación y la participación política.

Es necesario que el Estado mexicano y los políticos dejen de tener miedo a la presencia y participación política de los indígenas.

Si bien es cierto que México como país no fue construido pensando en los indígenas y que ése es el origen de la discriminación y la desigualdad, hoy son otros tiempos, son tiempos de pluralidad en todos los órdenes. Lo que queremos los indígenas es que no se siga dilapidando la riqueza del país, que el progreso no sea a expensas del despojo de nuestras tierras y recursos; queremos ser mexicanos sin dejar de ser indígenas. Queremos ser corresponsables y beneficiarios del futuro del país.

Por ello reitero mi convicción de que el Congreso es un espacio de representación de los sectores de la sociedad nacional y de sus intereses y que en él hace falta la representación de los indígenas y la expresión de sus demandas y aspiraciones.

Los mecanismos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas

José de Jesús González Rodríguez

El presente documento aborda los mecanismos de consulta hacia los pueblos y las comunidades indígenas.

Como marco de referencia, comentaré el fundamento normativo que regula el tema de los sistemas de consulta a las comunidades y los pueblos indígenas en nuestro país haciendo mención, así sea brevemente, del sustento que este punto tiene en nuestra Constitución Federal y las referencias que sobre el tema existen en los instrumentos internacionales vigentes en el país.

La reforma constitucional de agosto de 2001 en la que se modificaron los artículos 1, 2, 4, 18 y 115 del pacto federal relativos a los derechos y culturas de los pueblos indígenas, es parte del marco jurídico que es aplicable al tema que nos ocupa. La naturaleza y los alcances de las consultas a los pueblos y las comunidades indígenas tienen sustento en el apartado B del artículo 2 de la Constitución general. En dicho precepto, además de establecerse que la Federación, los estados y los municipios deben de promover la igualdad

de oportunidades para los indígenas y eliminar las prácticas discriminatorias en perjuicio de éstos, se fija la obligación para las autoridades, en sus distintos niveles, de consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Respecto a los instrumentos internacionales que tienen vigencia en nuestro país sobre el tema, se encuentra el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Como sabemos, el convenio –ratificado por el Senado de la República en 1990 y puesto en vigor en enero de 1991–, establece, entre otras cosas, la obligatoriedad de los gobiernos que lo han suscrito de consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Este convenio ha sido, a partir de su vigencia, una referencia obligada en nuestro país en la medida en que prevé, entre otras cosas, que los pueblos indígenas deben tener el derecho de decidir sus prioridades en el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera. Además, menciona que dichos pueblos deben participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

Por su parte, los Acuerdos de San Andrés firmados en 1996 entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) establecen, entre otras cosas, que todas las acciones de gobierno que tengan relación con los pueblos indígenas serán consultadas

con éstos y deberá garantizarse su participación en todas las fases de la acción pública –concepción, planeación y evaluación de todos los actos de gobierno– que tengan relación con los grupos étnicos nacionales.

La Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígena, realizada entre noviembre de 1995 y marzo de 1996, con el objeto de solicitar la opinión de los pueblos indígenas sobre los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, constituyó uno de los primeros ensayos a nivel nacional para la aplicación de mecanismos de consulta por parte del Estado mexicano a los pueblos y comunidades indígenas. La convocatoria a dicha consulta fue signada conjuntamente por las secretarías de Gobernación, de Desarrollo Social y la Reforma Agraria, en coordinación con el Congreso de la Unión, a través de las Comisiones de Asuntos Indígenas del Senado y de la Cámara de Diputados.

Posterior a la realización del mecanismo consultivo en referencia, se implementaron otros ejercicios análogos, entre los que destacó la consulta que llevó a cabo, en 2002, el entonces Instituto Nacional Indigenista (INI), la cual abordó el tema de las reformas a la ley que creó a la actual Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Otro de los ejercicios significativos fue la consulta a los pueblos indígenas sobre sus formas y aspiraciones de desarrollo, misma que fue implementada por la mencionada Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y a la cual nos referiremos más adelante.

Las consultas son procedimientos técnicos que buscan conocer las posiciones de los órganos representativos de las comunidades sobre propuestas legislativas

o sobre actos de gobierno que pretenda llevar a cabo el Estado en regiones con asentamientos indígenas y en las áreas de atracción de migrantes indígenas, a fin de tratar de alcanzar acuerdos o buscar el consentimiento de estos grupos con relación a dichas políticas.

Si bien es cierto que existen disposiciones constitucionales y legales que establecen el marco en que debe inscribirse el sistema de consultas a las comunidades y pueblos indígenas, también lo es que las disposiciones normativas que deben regular el texto constitucional no han sido expedidas aún, lo cual motiva el empleo de criterios heterogéneos en el diseño y la aplicación de las consultas a los pueblos y comunidades indígenas.

Las implicaciones de ello son sin duda relevantes, puesto que la carencia de un instrumento jurídico que fije, entre otras cosas, los criterios técnicos para la implementación de las consultas, la periodicidad de las mismas, su tamaño, el diseño de la preguntas a plantearse o la sistematización e interpretación de los resultados de éstas, generan inconsistencias que motivan el recelo tanto de las comunidades y pueblos indígenas como de académicos y sectores sociales a avalar plenamente tales ejercicios consultivos.

De las 19 iniciativas que fueron turnadas a la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura, al menos dos de ellas plantean la expedición de una Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas: una fue propuesta de el diputado Ángel Paulino Canul Pacab del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la otra es una minuta de la Cámara de Senadores por medio de la que se expide la Ley de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas y se adiciona un título

sexto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta minuta es un documento que comprende 27 artículos ordinarios y tres artículos transitorios. El proyecto consta de tres Títulos diferentes: el primero aborda las definiciones y las disposiciones generales del tema; el título segundo establece la existencia de una comisión bicamaral y de un comité técnico en donde se fijan sus atribuciones y competencias; el título tercero establece aspectos genéricos sobre los tipos de consulta a efectuarse, sobre los convenios y acuerdos de coordinación y los mecanismos de difusión a emplearse. Del título primero se desprenden, entre otras cosas, la naturaleza y los objetivos de la ley en referencia, en torno de los cuales es conveniente efectuar algunas observaciones.

El objetivo de la minuta es establecer criterios para consultar a pueblos y comunidades indígenas, y para tal efecto bien valdría tener en cuenta algunos argumentos sobre la cuantificación de la población indígena en México. Sobre el particular, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) ha señalado que

existen diversos criterios para cuantificar la población indígena de México. La Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas –antes Instituto Nacional Indigenista (INI)– considero que la estimación elaborada por el Consejo Nacional de Población (Conapo), a partir de los datos censales recabados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), ha sido adecuada para disponer de una cota máxima del tamaño de la población indígena del país. De conformidad con tal estimación, la población indígena de México es de 12.7 millones de personas, lo que representa el 13% de la población nacional.

Lo anterior se hace relevante en la medida en que el objeto del dictamen aprobado por el Senado de la República es “establecer criterios para consultar a pueblos y comunidades indígenas”, de forma que es indispensable partir de las cifras oficiales disponibles para opinar respecto a la realización de consultas en las comunidades indígenas.

Partiendo de las cifras oficiales de personas indígenas en nuestro país, y teniendo en cuenta los aspectos de carácter metodológico inherentes a los levantamientos muestrales o a las consultas, existen otros factores (por ejemplo la dispersión geográfica de las comunidades indígenas) que son elementos importantes en la realización de una consulta estadísticamente confiable.

Por ello, una consulta que pretenda efectuarse entre los integrantes de los pueblos indígenas de nuestro país constituye, por sí misma, un ejercicio especial dentro de los estudios de opinión pública, esto en virtud de que las comunidades indígenas son un conjunto diverso y heterogéneo en donde no existe un agente único de interlocución ni una representación unificada por pueblos, o conjuntos de pueblos indígenas.

Otro aspecto que es necesario considerar en la realización de una consulta en las zonas indígenas del país es que, por razones de infraestructura en comunicaciones, no podría implementarse un levantamiento por medio de encuestas telefónicas, por consiguiente esta situación implica un incremento considerable en el costo de las consultas, mismas que tendrían que ser de las llamadas entrevistas “cara a cara”.

A este respecto, son importantes los antecedentes de la Consulta a los pueblos indígenas sobre sus formas y aspiraciones de desarrollo, efectuada entre noviembre de 2003 y abril de 2004 bajo la coordinación

de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Esta consulta contó con recursos y apoyo de las entidades federativas, de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y de organismos internacionales como el Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial (BM).

El estudio incluyó la realización de 96 foros y eventos de diversa índole en un periodo de seis meses, con la participación de 4 269 integrantes de 59 pueblos indígenas de 28 entidades federativas.

Para la realización del trabajo se determinó la regionalización del territorio nacional en cuatro sectores, con los siguientes factores: hablantes de lengua indígena; estimación de población indígena; grupos etnolingüísticos por entidad federativa; estructura y cobertura territorial de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; y la existencia de instancias estatales de atención a pueblos indígenas.

La CDI diseñó tres modalidades para la realización de la consulta: talleres, foros y solicitudes de opinión.

Como resultado de lo anterior se generaron 19 852 registros que incluían opiniones y planteamientos incorporados a una base de datos de la CDI.

A los eventos de consulta acudieron integrantes de los siguientes pueblos indígenas: amuzgo, cakchiquel, chatino, chichimeca, chinanteco, cochimí, chocholteco, chol, chontal de tabasco, chontal de oaxaca, chuj, cora, cuicateco, cucapá, guarijío, huasteco, huave, huichol, ixcateco, jacalteco, kekchí, kanjobal, kiliwa, kikapú, kmiai, lacandón, mam, matlazinca, maya, mayo, mazahua, mazateco, mixe, mixteco, moché, náhuatl, otomí, paipai, pame, pápago, pima, popoloca, popoluca, purépecha, quiché, seri, tarahumara, tepehua,

tepehuano, tlahuica, tlapaneco, tojolabal, totonaco, triqui, tzeltal, tzotzil, yaqui, zapoteco y zoque. También participaron integrantes del grupo afro mestizo de Oaxaca. En total participaron 4 269 integrantes de 59 pueblos indígenas. No participaron las etnias aguacateca, ixil y tacuate. La consulta se realizó en todos los estados de la república, excepto Nuevo León y Durango.

En el ejercicio de consulta efectuado por la CDI se registró la presencia de los siguientes actores participantes: representantes constitucionales, agrarios y tradicionales, autoridades municipales, integrantes de etnias sin cargo específico, organizaciones vinculadas con los pueblos indígenas, productivas, políticas, campesinas y culturales, consejos indígenas, consejos supremos, sociedades de producción rural, de solidaridad social, uniones de ejidos, cooperativas, fondos regionales, unidades agrícolas industriales de mujeres y organizaciones de mujeres sin figura asociativa, comités de salud, de festejos, médicos tradicionales, gestores y promotores comunitarios, entre otros.

Otros factores en el levantamiento de estudios de campo en zonas predominantemente indígenas, además de los señalados en el estudio efectuado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, son los aspectos de tipo metodológico e incluso de carácter subjetivo que se reflejarán necesariamente en una consulta de este tipo, motivando que los resultados de ésta puedan estar sesgados.

Respecto a este punto, el estudio Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002, elaborado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, señala:

Entre los sesgos que afectan la captación de la población que habla lengua indígena se destacan tres aspectos principales:

- a) La inhibición de los informantes para declarar el habla de lengua indígena, sobre todo en ámbitos no indígenas, donde el serlo puede considerarse un estigma debido a los graves problemas de discriminación que prevalecen en el país.
- b) La “iniciativa” de los entrevistadores para no preguntar sobre el habla de lengua indígena, cuando a su juicio no se imaginan que en la localidad o la vivienda censada pueda residir un indígena, o que la persona entrevistada no tiene “aspecto indígena”, situaciones que se presentan sobre todo en ámbitos urbanos.
- c) Adicionalmente, la pregunta no capta las sutilezas entre hablar, dominar o solamente entender una lengua. Esto podría conducir a una subestimación de la población indígena reconstruida por medio de la lengua, ya que entre las generaciones más recientes hay una continua pérdida de la misma aun cuando es muy probable que entiendan muchas de las palabras y, sobre todo, la red de significaciones que constituye su cultura.

A estos sesgos hay que añadir la omisión y no inclusión de muchas localidades indígenas, debidas a los problemas de accesibilidad. Como sabemos, existe una enorme dispersión de localidades y población indígenas, por lo que una buena proporción de ellas carece de caminos, puentes y carreteras, amén de escuelas, clínicas y otros servicios. También hay que tomar en cuenta las omisiones debido al momento del año en que se realiza el levantamiento censal. Muchos indígenas migran periódicamente en busca de trabajo a las ciudades, a los campos agrícolas e incluso a Estados Unidos de América y Canadá. Además algunos grupos, sobre todo los

del norte del país, mantienen una condición binacional, por lo que es muy probable que estén del otro lado de la frontera en la época en que se levanta el censo. A pesar de estos inconvenientes es importante reconocer que la información arrojada por los censos es un reflejo bastante cercano a la realidad en términos macro, así como que se requiere impulsar un mayor y mejor uso de sus resultados y, en general, del desarrollo de una verdadera cultura de la información.¹

Otro aspecto importante es el relativo a los sujetos a quienes se aplicarían las consultas previstas en la minuta aprobada por el Senado. En el artículo 5 de ésta se establece que serán sujetos a consulta:

- a) Los pueblos y comunidades indígenas a través de sus instituciones representativas.
- b) Las comunidades indígenas migrantes a través de sus instituciones representativas.
- c) Los indígenas en lo individual.

Sobre este punto surgen tres planteamientos iniciales: uno sobre la representatividad de las comunidades y pueblos indígenas, otro respecto a la ubicación física de los mismos y un tercero sobre los indígenas en lo individual. Por lo que se refiere al primer planteamiento, se carece de disposiciones reglamentarias de carácter federal en donde bajo las reglas del derecho positivo mexicano se reconozca la validez plena de los órganos deliberativos comunitarios como instituciones representativas equivalentes a las que prevalecen en nuestro sistema de gobierno. Tal cosa sólo está regulada, pero bajo ciertas salvedades legales, en la legislación de

¹ cdi.gob.mx

carácter local en algunos estados de la República como Chiapas, Oaxaca y Michoacán.

La minuta aprobada por el Senado de la República, en los términos en los que fue redactada, excluiría como sujetos de la consulta a la totalidad de las organizaciones sociales y asociaciones civiles de carácter indigenista, agrupaciones que tienen sin duda una relevancia y una presencia significativa en la vida política nacional y en los medios masivos de comunicación de nuestro país y del extranjero. A tales organizaciones sólo se les permitiría participar en los foros regionales de participación abierta contemplados en los artículos 18 al 21 de la minuta que se comenta.

Por lo que se refiere al segundo planteamiento, sobre el tema de la ubicación física de los indígenas a quienes se pretende consultar, el mismo artículo 5 de la minuta contempla la realización de consultas en zonas urbanas o rurales diferentes a las comunidades de las que son originarios los sujetos de la consulta.

En este aspecto, considerando la importante cantidad de mexicanos de ascendencia indígena que residen en Estados Unidos, es conveniente prever una eventual consulta de los connacionales indígenas residentes en aquel país.

Esto se plantea atendiendo a varios factores; uno de ellos es la relevancia económica de las remesas de los migrantes mexicanos a sus lugares de origen; otro argumento es el referente a la vinculación que los migrantes indígenas mexicanos guardan respecto a sus comunidades, pues estas personas, pese a residir permanente o transitoriamente en el extranjero, participan de manera activa en la elección de sus autoridades, contribuyen a los gastos comunitarios, colaboran económicamente en la realización de obra pública municipal e

incluso se involucran en las fiestas patronales de sus lugares de origen. Tales acciones denotan el arraigo que tienen a sus lugares de origen, y por tanto la interrogante sería: ¿debe plantearse una eventual realización de consultas a los mexicanos indígenas residentes en otras naciones?

El tercer planteamiento derivado del análisis de la minuta en referencia, es la controversia que surgirá cuando se pretenda establecer la clasificación o la división entre mexicanos indígenas y mexicanos no indígenas. Independientemente de los aspectos antropológicos, lingüísticos o sociológicos que puedan determinar la pertenencia o no de una persona a una etnia, y sobre todo la aceptación voluntaria de un individuo en lo particular al respecto, es interesante examinar la percepción de la ciudadanía acerca del tema de los derechos humanos y la discriminación hacia indígenas y grupos vulnerables.

Al respecto localizamos tres trabajos, dos de la empresa Mitofsky. En el primero de ellos, denominado “Trato a grupos vulnerables en el Distrito Federal”, entre otras preguntas la empresa aludida planteaba a los ciudadanos consultados lo siguiente: “En México muchas personas son tratadas mal o discriminadas por distintos motivos, en su opinión ¿existe o no existe discriminación en nuestro país hacia los indígenas?” Frente a ello, 91.2% de las personas entrevistadas respondió que sí existe discriminación hacia los indígenas, 7.8% expresó que no y 1.0% señaló que no sabe o no contestó.

Otro estudio sobre el tema efectuado por la misma empresa es la Encuesta Nacional sobre Discriminación, cuyos resultados se dieron a conocer en mayo de 2005. La encuesta fue patrocinada por la Secretaría de Desarrollo Social y por el Consejo Nacional para Prevenir la

Discriminación. En este ejercicio se concluyó, entre otras cosas, que 34% de los mexicanos opina que lo único que tienen que hacer los indígenas para salir de la pobreza es “no comportarse como indígenas”, y 40% de los encuestados estaría dispuesto a organizarse con otras personas para solicitar que no permitan a un grupo de indígenas establecerse cerca de su comunidad.

Otro trabajo interesante sobre el mismo tópico es el efectuado por la empresa Ipsos-Bimsa en noviembre de 2004, dentro de la Encuesta Nacional Trimestral de Opinión Pública, el cual concluyó que sólo 34% de los mexicanos entrevistados cree que se respetan los derechos humanos de los indígenas, estando este porcentaje por debajo de la percepción sobre el respeto de los derechos humanos de los pobres, de los ancianos, de los discapacitados y de los delincuentes.

Las encuestas anteriores permiten inferir que los resultados de un ejercicio de consulta hacia personas indígenas en lo individual pueden tener un sesgo o un margen de error importante, derivado de la percepción de quienes no deseen considerarse a sí mismos como indígenas, y por ello es posible que las muestras estadísticas de una consulta a indígenas en lo individual serían poco confiables.

Otro aspecto es el referente al carácter que tendría una consulta con las características de la que se plantea en la minuta aprobada por el Senado de la República. Al respecto, los mecanismos de intervención de la sociedad organizada a través de las figuras jurídicas establecidas en los ordenamientos sobre democracia participativa (plebiscito, referéndum, revocación de mandato) permiten el concurso de la ciudadanía en los actos de gobierno por medio de diversos instrumentos de participación ciudadana.

Los puntos de vista diferenciales sobre el particular serían, sin duda, los referentes a la naturaleza y al carácter que debe tener la consulta implementada por el Legislativo a los pueblos y comunidades indígenas.

La minuta sólo señala que los resultados de la consulta se divulgarán por diferentes medios, pero omite expresar si puede esperarse que en el futuro, o en algunos casos o materias específicas, la consulta podría tener algún carácter vinculatorio, lo cual debería ser uno de los aspectos de mayor importancia en este tipo de ejercicios.

Por último, respecto a los diferentes mecanismos de consulta realizados por el Estado, éste ha sido cuestionado por distintos sectores sociales y por los propios pueblos indígenas debido a los criterios técnico-metodológicos empleados en los procesos de consulta.

Si se efectúa un seguimiento de las opiniones de los actores vinculados a temas indígenas en el país, se podrán identificar diferentes tipos de cuestionamientos sobre el perfil de las consultas llevadas a cabo por el Estado recientemente y acerca de las expectativas que el tema tiene en la agenda nacional. Algunos de los puntos que han generado controversia sobre este tema se refieren a que:

- a) Los representantes de los pueblos y comunidades indígenas se han visto excluidos de la organización de las consultas.
- b) En el diseño de las consultas no se consideran las circunstancias propias de cada comunidad, además de que se invita a participar a personas que no son miembros de estas comunidades,

y que se les plantean preguntas sesgadas que pretenden inducir las respuestas.

- c) No se alienta la presencia de observadores de la sociedad civil, notarios públicos o medios de comunicación.
- d) Prevalece la falta de coordinación entre los tres poderes de la Federación y los tres órdenes de gobierno en su organización.
- e) Las propuestas derivadas de las consultas no tienen carácter vinculatorio para las instituciones públicas que las organizan y son manipuladas las cifras y propuestas presentadas.

En gran medida los cuestionamientos anteriores pueden desprenderse de los vacíos jurídicos en la materia, pero es innegable que de ahora en adelante los mecanismos de consulta a las comunidades indígenas entran en un proceso en el que seguramente prevalecerán formas más avanzadas para la inserción de los planteamientos de los pueblos indígenas en las políticas públicas; así mismo el hecho de que las propuestas derivadas de tales consultas carezcan de un carácter vinculatorio, reduce las expectativas y el interés que tales ejercicios pudieran tener en los ciudadanos o comunidades consultados.

Finalmente, es importante reflexionar acerca de los principios establecidos en los tratados internacionales y en las disposiciones constitucionales que garantizan la participación de los pueblos y las comunidades indígenas en el desarrollo nacional.

En ese contexto, las referidas disposiciones identifican a éstos como actores indispensables en la vida pública de nuestro país, cuya función e importancia no debe ser soslayada. De ahí que esperar que para una

adecuada participación de tales actores se logren implementar mecanismos que aseguren que los principios constitucionales y los establecidos en los tratados internacionales garanticen cabalmente la participación de los pueblos y comunidades indígenas en el desarrollo nacional, con el objeto de que estos instrumentos no se vean reducidos a ejercicios de carácter meramente consultivo.

Consideraciones finales

Jesús Porfirio González Schmal

Estuve en la apertura del foro “Del reconocimiento de la diferencia al final de la desigualdad”, y me estimuló el pensamiento las palabras que expresara José del Val en el sentido de que la reforma del Estado –si es que realmente se puede denominar reformar lo que es *per se*, y que él con más propiedad señaló como una actualización, una adecuación del Estado– debe tener por objetivo la inclusión de todos los mexicanos. Ése sería, en realidad, el Estado, que en su concepción teórica es justamente la asociación, la convergencia del gobierno y los gobernados, de las autoridades y de los ciudadanos. Estaremos entonces frente a la expectativa de una reforma del Estado sólo cuando esos ciudadanos sean considerados parte del Estado, es decir, cuando no haya ninguna exclusión, ninguna omisión, ningún retraso o rezago respecto del universo de ciudadanos.

En este sentido, tuve una experiencia muy positiva que comento ahora. En la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) se realizó un estudio de campo en relación con la incidencia del gasto público en es-

tos últimos 10 años en el estado de Chiapas para determinar si habían mejorado verdaderamente las condiciones sociales de la comunidad indígena en el estado.

Encontramos que somos poco eficientes en el ejercicio del gasto público, pues no ha habido un resultado directo positivo de una mayor derrama de gasto público, de una mayor inversión en el estado de Chiapas, no se ha dado un mejoramiento real de las condiciones de los chiapanecos, en donde las comunidades indígenas tienen una importancia fundamental desde el punto de vista numérico y desde luego desde la perspectiva nacional y regional.

Y de ahí llegamos a otro estudio que realizaron pasantes de la carrera de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México para hacer *in situ* el estudio de las condiciones reales en que viven las comunidades indígenas. La conclusión es, también, que en estos 10 años no se ha visto la mejoría real, la inserción de los indígenas en el curso y la dinámica del desarrollo. En este sentido, la reforma del Estado sería precisamente el reconocimiento de la diferencia para dar fin a la desigualdad.

Esto sí sería un verdadero Estado, porque habría dos entidades perfectamente definidas: la autoridad del gobierno que deriva del pueblo, y el pueblo, que es todo, sin distinciones. Es un todo homogéneo en el sentido jurídico y sociológico de que todos somos mexicanos, que tenemos los mismos derechos a pesar de la condición de rezago y de atraso en la justicia social que padecen las comunidades en los pueblos indígenas, que requiere de un apoyo subsidiario de un Estado dinámico, verdaderamente nacionalista y de avanzada.

La experiencia del foro organizado por el CESOP, y cuyas memorias se recogen en este volumen, tendrá

que traducirse en acciones tanto legislativas como de conciencia y voluntad de cambio para que no haya ni un paso atrás a lo que se haya avanzada a la fecha.

Finalmente, antes de llamar *indígenas* o *indios* a nuestras comunidades autóctonas, yo volvería a adoptar el término que a mí me parece mejor expresado en términos de la verdadera comprensión de lo que son nuestras raíces primigenias, es decir, el de *amerígenas*, o sea, originarias de América, tal cual son nuestras culturas ancestrales.

Los *amerígenas*, es decir las comunidades indígenas, son originarios de esta América. El amerígena es el que nace en América, son las culturas propias de nuestra génesis, de nuestro origen, de nuestra raíz y de ahí debemos partir adicionando todo lo que podamos adquirir proveniente del viejo mundo y del contacto con nuestra propia idiosincrasia, pero siempre a partir de esa base, de ese sustento, de ese cimiento, reconocernos amerígenas y de ahí construir lo que es este México, que lo queremos ciertamente justo, con todos los mexicanos sin excepción.

Acerca de los autores

Juan Gardea. Ha sido maestro voluntario de las escuelas radiofónicas de la Misión Tarahumara. Fue presidente seccional y comisario ejidal de Norogachi. Se ha desempeñado en diversos cargos como promotor de derechos humanos y cultura en Tucson, Arizona, Quito, Ecuador, y San Cristóbal de las Casas, Chiapas. Desde 2001 forma parte de un grupo de asesores indígenas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. También se desempeña como asesor indígena en la Coordinación Estatal de la Tarahumara del gobierno del estado de Chihuahua.

Cirino Plácido Valerio. Dirigente de la organización Consejo Guerrerense, 500 Años de Resistencia Indígena y miembro fundador del Congreso Nacional Indígena. Fue precursor de la Policía Comunitaria constituida en 1995, en Guerrero. Ha sido comisario y consejero del Consejo Regional de Autoridades Comunitarias de la Montaña, Costa Chica de Guerrero.

Ricardo María Garibay Velasco. Maestro en Desarrollo Rural por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco. Tiene experiencia como investigador en el Colegio de Posgraduados de Chapingo y en la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Se ha desempeñado como director de Culturas Populares del estado de Sonora, coordinador del área socioeconómica del Programa Integral de Recursos Naturales de la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México, director de Integración Regional del Instituto Nacional de Ecología (INE), y director de Atención a Pueblos Indígenas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Actualmente es consultor de The Nature Conservancy.

José Ordóñez Cifuentes. Doctor en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido profesor visitante en varias universidades de México, Centroamérica, Colombia, Austria, Holanda, España y Estados Unidos. Es fundador y coordinador de las Jornadas Lascasianas sobre derechos de los pueblos indígenas. Es especialista en derecho consuetudinario indígena y derechos de los pueblos indígenas. Actualmente es investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Francisco López Bárcenas. Cuenta con estudios de posgrado en Derecho y Desarrollo rural. Fue asesor del Ejército Zapatista de Liberación Nacional durante los diálogos de paz en Chiapas. Ha sido profesor, investigador y funcionario público.

Es miembro de la Asociación Mexicana para Naciones Unidas y de la Academia Mexicana de Derechos Humanos. Ha publicado diversos libros sobre problemas agrarios, identidad, autonomías, legislación y derechos indígenas. Actualmente es subdirector de Estudios Históricos del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria en la Cámara de Diputados.

José del Val Blanco. Cuenta con estudios de doctorado en Antropología Social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia. Fue Director General del Instituto Indigenista Interamericano y del Museo Nacional de las Culturas. Ha impartido cursos en distintas universidades y cuenta con más de 50 publicaciones en libros científicos y revistas especializadas nacionales y extranjeras. Actualmente es director del Programa México: Nación Multicultural de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Bernardino Ramos. Estudió en el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, en el área de construcción urbana. Es fundador de la Unión de Colonias Populares. Ha desarrollado diversas actividades de organización popular. Fue diputado local en la Asamblea del Distrito Federal y diputado federal en la LIX Legislatura por el Partido de la Revolución Democrática.

Araceli Burguete Cal y Mayor. Maestra en Ciencias del Desarrollo Rural Regional por la Universidad Autónoma de Chapingo. Entre sus principales investigaciones se encuentran: “Observación elec-

toral indígena en Chiapas. Jornadas electorales 2000-2001”, “Los nuevos municipios en Chiapas. Un análisis de coyuntura”, “El Estado y la participación política del indio en México” y “Gobiernos indígenas, gobiernos paralelos y autonomía en los Altos de Chipas”. Actualmente es profesora e investigadora del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, en la sede de San Cristóbal de las Casas.

Marcelo Tecolapa Tixteco. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero y profesor de educación primaria. Ha sido director y docente en diversas escuelas. Se ha desempeñado como juez menor propietario y como presidente municipal en el municipio de Zitlala, Guerrero. Ha participado en diversas actividades político-partidistas relacionadas con la población indígena y campesina. Fue diputado federal en la LIX Legislatura por el Partido Revolucionario Institucional.

José de Jesús González Rodríguez. Licenciado en Economía y en Derecho por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Cuenta con diplomados en Análisis Político Estratégico por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y en Atención Gubernamental a Víctimas de Violencia Intrafamiliar por la Universidad José Vasconcelos de Oaxaca. Ha sido asesor del área de Consejeros del Instituto Federal Electoral, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el Congreso del Estado de Oaxaca y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Actualmente es in-

investigador del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, responsable de los temas de trabajo y transportes.

Jesús Porfirio González Schmal. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y en Relaciones Industriales por la Universidad Iberoamericana. Se ha desempeñado como Oficial Mayor del gobierno del Distrito Federal. Fue diputado federal de la LIX Legislatura (2003-2006) por el estado de Coahuila e integrante de la Comisión de Concordia y Pacificación por Convergencia.

*Política indígena: del reconocimiento
de la diferencia al fin de la desigualdad*
se terminó de imprimir en la Cámara
de Diputados en noviembre de 2006.
El tiraje consta de mil ejemplares.

