

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/379301232>

La vía tsotsil: Prácticas jurídicas en los Altos de Chiapas. Propuesta para descolonizar la mirada sobre el Derecho. Capítulo 4

Chapter · March 2024

CITATIONS

0

READS

88

1 author:



Akuavi Adonon Viveros
Metropolitan Autonomous University

11 PUBLICATIONS 10 CITATIONS

SEE PROFILE

La vía tsotsil: prácticas jurídicas en los Altos de Chiapas

Propuesta para descolonizar
la mirada sobre el Derecho

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

DR. JOSÉ ANTONIO DE LOS REYES HEREDIA
RECTOR GENERAL

DRA. NORMA RONDERO LÓPEZ
SECRETARIA GENERAL

MTRO. OCTAVIO MERCADO GONZÁLEZ
RECTOR DE LA UNIDAD CUAJIMALPA

DR. GERARDO FRANCISCO KLOSS
FERNÁNDEZ DEL CASTILLO
SECRETARIO DE LA UNIDAD

DR. GABRIEL PÉREZ PÉREZ
DIRECTOR DE LA DIVISIÓN
DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DRA. ESTHER MORALES FRANCO
SECRETARIA ACADÉMICA DCSH

MTRO. LUIS EDUARDO HERNÁNDEZ HUERTA
JEFE DE DIFUSIÓN Y PUBLICACIONES DCSH

La vía tsotsil: prácticas jurídicas en los Altos de Chiapas

Propuesta para descolonizar
la mirada sobre el Derecho

Akuavi Adonon Viveros

Catalogación realizada en la Biblioteca Dr. Miguel León-Portilla (UAM-Cuajimalpa)

La vía tsotsil: prácticas jurídicas en los Altos de Chiapas. Propuesta para descolonizar la mirada sobre el Derecho / Akuavi Adonon Viveros -- Ciudad de México : UAM, Unidad Cuajimalpa, 2022.

447 p. : il. ; 14.7 x 22 cm. -- (Colección Traducción)

ISBN Colección: 978-607-28-2330-3

ISBN: 978-607-28-2455-3

Traducción del original en francés: *Pratiques juridiques indiennes au Chiapas (Mexique). Les voies tzotzil*, París, L'Harmattan, 2016

1. Policentricidad legal -- Los Altos de Chiapas -- México 2. Indios de México -- Condición jurídica, leyes, etc. -- Los Altos de Chiapas -- México
3. Tzotziles -- Política y gobierno -- Los Altos de Chiapas -- México 4. Derecho consuetudinario -- Los Altos de Chiapas -- México.

Dewey: 340.52 A239 2021

LC: K236 A36 2021

Esta obra fue evaluada positivamente para su publicación por el Consejo Editorial de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM, Unidad Cuajimalpa.

Primera edición, 2022

D.R. © 2022, de esta edición, División de Ciencias Sociales y Humanidades (Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Cuajimalpa).

Avenida Vasco de Quiroga 4871

Col. Santa Fe Cuajimalpa

Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos, 05348, Ciudad de México

<http://dcsh.cua.uam.mx/>

Traducción del original en francés: *Pratiques juridiques indiennes au Chiapas (Mexique). Les voies tzotzil*, París, L'Harmattan, 2016

Diseño de portada y formación: Uache / Susana Vargas

ISBN: 978-607-28-2455-3

ISBN Colección: 978-607-28-2330-3

Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma y por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo y por escrito de los titulares de los derechos.

*a Cintra
a Fabien*



Jueces de paz y conciliación indígena en el patio del edificio de juzgados,
San Cristóbal de las Casas, Chiapas, 2002.



CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| PRESENTACIÓN. PENSAR EL DERECHO DESDE LA ANTROPOLOGÍA | 11 |
| PRÓLOGO DE ÉTIENNE LE ROY. UN DERECHO EN LA EDAD DE LA COMPLEJIDAD | 21 |
| INTRODUCCIÓN | 31 |
| | |
| PRIMERA PARTE: EL DERECHO EN SU RITUALIDAD | 51 |
| | |
| CAPÍTULO 1. EL JUZGADO DE PAZ Y CONCILIACIÓN INDÍGENA COMO ESCENARIO | 53 |
| UNIVERSO ANTROPOLÓGICO DE LA AUDIENCIA | 53 |
| AUDIENCIAS CONCILIATORIAS | 54 |
| EL RITUAL JURÍDICO | 63 |
| EL ACTA DE ACUERDOS Y EL UNIVERSO CIVILISTA | 76 |
| ENTRE ESCRITURA Y “ORALITURA” | 76 |
| EL PROCEDIMIENTO CIVIL Y SUS PRINCIPIOS | 81 |
| | |
| CAPÍTULO 2. LOS ESPACIOS DE UN “POLICENTRISMO” JURÍDICO | 93 |
| EN EL ÁMBITO DEL PUEBLO | 94 |
| LAS AUTORIDADES “TRADICIONALES” Y LA FUNCIÓN DE IMPARTIR JUSTICIA | 94 |
| FOROS CONTEMPORÁNEOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS | 109 |
| FUERA DEL ÁMBITO DEL PUEBLO | 125 |
| FOROS EXTRAJUDICIALES | 126 |
| LAS INSTANCIAS JUDICIALES | 136 |

**SEGUNDA PARTE: HORIZONTES JURÍDICOS
DE LA MULTICULTURALIDAD:
LECTURAS DIATÓPICA Y DIALÓGICA 153**

CAPÍTULO 3. PENSAR EL MUNDO, PENSAR EL DERECHO:

| | |
|--|------------|
| LA TEORÍA DE LOS ARQUETIPOS | 155 |
| LA CONCEPCIÓN MAYA DE LA JUSTICIA | |
| O EL ARQUETIPO DE DIFERENCIACIÓN | 158 |
| MAYAS DE AYER, TSOTSILES DE HOY | 159 |
| COSMOGONÍA Y JUSTICIA | 162 |
| EL "RACIONALISMO JURÍDICO" | |
| O EL ARQUETIPO DE SUMISIÓN | 187 |
| JUSTICIA EN TIEMPOS DE LA MONARQUÍA CATÓLICA | 188 |
| RACIONALISMO Y CODIFICACIÓN | |
| EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO INDEPENDIENTE | 202 |

CAPÍTULO 4. ESTADO, DERECHO Y PUEBLOS INDÍGENAS:

| | |
|---|------------|
| LA GESTIÓN JURÍDICA DE LA DIFERENCIA | 213 |
| "LA NACIÓN MEXICANA ES ÚNICA E INDIVISIBLE" | 215 |
| EL "PROBLEMA" INDÍGENA | 216 |
| LA "CONTRARREFORMA" INDÍGENA | 230 |
| "¡MEJOR NOS DECLARAMOS AUTÓNOMOS!" | 250 |
| EL PUEBLO Y LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL | 250 |
| REINVENCIÓNES IDENTITARIAS | 258 |

**TERCERA PARTE: TEORIZAR LAS PRÁCTICAS,
DESCOLONIZAR LA MIRADA** **271**

CAPÍTULO 5. JUSTICIA Y ORALIDAD:

| | |
|--|------------|
| EL FUNCIONAMIENTO DE UNA JUSTICIA NEGOCIADA | 273 |
| TRASCENDER LA IDEOLOGÍA JURÍDICA DOMINANTE | 273 |
| ETNOCENTRISMO JURÍDICO Y COMPARACIÓN | 274 |
| UNA JURIDICIDAD DE LA ORALIDAD | 284 |
| TEORÍA DE LA ORALIDAD JURÍDICA: UNA APLICACIÓN | 294 |
| MODELOS DE CONDUCTA Y DE COMPORTAMIENTO | 295 |
| ESTRUCTURA PARADIGMÁTICA | |
| DEL DISCURSO JURÍDICO | 307 |

CAPÍTULO 6. POROSIDAD JURÍDICA:

| | |
|---|------------|
| UNA FENOMENOLOGÍA DEL PLURALISMO | 331 |
| DEL PLURALISMO JURÍDICO | |
| AL PARADIGMA DEL ENTREDÓS | 332 |
| PLURALISMOS JURÍDICOS | 332 |
| LA DINÁMICA DE LOS SISTEMAS | |
| JURÍDICOS EN MOVIMIENTO | 346 |
| POROSIDAD JURÍDICA Y ENDOGENEIDAD | 357 |
| LA POROSIDAD INSTITUCIONAL | 359 |
| LA POROSIDAD DE LOS REFERENTES NORMATIVOS | |
| Y DE LOS MODELOS DE CONDUCTA Y DE | |
| COMPORTAMIENTO | 367 |

| | |
|--|-----|
| CONCLUSIÓN | 385 |
| BIBLIOGRAFÍA | 401 |
| ANEXO 1. TRANSCRIPCIÓN DE LA AUDIENCIA CONCILIATORIA CH 22 | 420 |
| ANEXO 2. REPERTORIO DE ACTAS Y AUDIENCIAS | 439 |
| ANEXO 3. LISTA DE INTERLOCUTORES Y FECHAS DE ENTREVISTA (CHIAPAS) | 444 |

CAPÍTULO 4. ESTADO, DERECHO Y PUEBLOS INDÍGENAS: LA GESTIÓN JURÍDICA DE LA DIFERENCIA

La propia etnicidad de las naciones indígenas y las minorías fue forjada en un campo interlocucional particular donde las presiones ejercidas por el estado sobre esos grupos tuvieron un gran impacto, inclusive por dejarlos aislados, al margen de los derechos y, por lo tanto, conscientes de su “alteridad” [...] el papel fuerte del estado nacional como productor de diversidad no ha caducado.

RITA SEGATO¹

La articulación Estado, derecho e indígenas forma un conjunto de relaciones que nos remite a los imaginarios sobre la nación y a los imaginarios sobre los “otros de la nación” que empiezan por darle forma, nombrar la diferencia, estabilizarla en cierta medida y luego administrarla con políticas estatales. Así, la problemática que evoca la gestión jurídica de la diferencia se construye en un cruce de caminos entre el Estado-nación, el multiculturalismo, en tanto política del reconocimiento, y la alteridad. El Estado-nación surge de la mano de la construcción y la reproducción de narrativas nacionales; esas narrativas contribuyen a la afirmación del imaginario nacional y ubican en un lugar particular, cuando no los dejan fuera, a sujetos, sectores poblacionales, eventos históricos, territorios... identificados como “otros”, “marginales”, “minoritarios”, “culturalmente distintos”, etc. Entendida de esta manera, la identidad

1. Rita Laura Segato, 2007, “Identidades políticas, alteridades históricas: una crítica a las certezas del pluralismo global”, en *La nación y sus otros*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 37-69 (p. 39).

nacional, la representación del “nosotros” nacional, no resulta ni objetiva, ni natural, ni neutra. Por el contrario, se presenta como un discurso que simultáneamente produce la inclusión de unos y la exclusión o la estigmatización de otros. Existe en la conformación nacional un complejo tejido simbólico de lo que es interno y lo que es externo, de lo propio y lo ajeno, de lo mayoritario y lo minoritario en términos nacionales. En otras palabras, la manifestación de fronteras tanto físicas como simbólicas, fronteras de la nación...

Por otro lado, hablar de multiculturalismo es insertarse de entrada en un esquema de reconocimiento de derechos en el que ni el concepto de Estado-nación, ni el de cultura, ni el de diversidad cultural se problematizan. Al contrario, tienden a percibirse como conceptos que expresan realidades fenomenológicas. Sin embargo, esos conceptos ocultan las narrativas que vehiculan y reproducen estructuras de relación: históricas, contingentes, dinámicas y, sobre todo, que están atravesadas por relaciones de poder. Paradójicamente, la representación visual del multiculturalismo en las redes, por ejemplo, está inundada de imágenes, generalmente de niños o adolescentes, fenotípicamente distintos, sonrientes y tomados de la mano en señal de compañerismo. Representaciones muy ilustrativas de lo que es el actual paradigma multicultural: un ajuste al Estado unitario que da paso a la incorporación de indígenas y de negros, privilegiando los derechos individuales como los de acción afirmativa, derecho a traductores en los sistemas de justicia... pero que a más de 30 años de políticas multiculturales en América Latina nos pone frente a la evidencia de que éstas no son antisistémicas, ni contrahegemónicas y, por el contrario, se articulan muy bien con el mercado y reconfiguran la razón de Estado, sin asumir que la alteridad es un problema de relaciones históricas de desigualdad, de exclusión, de conflicto; en síntesis, de colonialismo y de resistencia.

En efecto, el marco constitucional mexicano —como el de las “constituciones multiculturales” de América Latina— refleja el difícil

acomodo entre la concepción unitaria del Estado y las exigencias desde la alteridad. Para demostrarlo es necesario analizar con detalle el estatus jurídico constitucional que resulta de las políticas del reconocimiento. Se dedican las páginas que siguen a la evolución de ese marco normativo, empezando con la incorporación constitucional del carácter pluricultural de la nación en México y se sigue con evidencias que muestran que, por insatisfactorio que resulte el marco institucional, no impide que los pueblos produzcan y reproduzcan identidades, resistencias y organicen su vida en sociedad muchas veces al margen de la institucionalidad estatal.

“LA NACIÓN MEXICANA ES ÚNICA E INDIVISIBLE”

La *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos* promulgada el 5 de febrero de 1917 sigue en vigor, aunque modificada su versión original por una gran cantidad de reformas.² Es un texto en el que coexisten disposiciones que responden a contextos tan dispares como el contexto posrevolucionario (la reforma agraria en favor de los campesinos, las conquistas sociales en materia laboral, las disposiciones sobre seguridad social, la separación de la Iglesia y el Estado, etcétera) y el contexto de un liberalismo económico en el que el papel del Estado tiende a reducirse cada vez más y la idea de sectores estratégicos ya no tiene mucho sentido. Las instituciones políticas de la Constitución no responden a un conjunto ideológico o a principios coherentes, lo que a menudo plantea la necesidad de redactar una nueva Constitución. Uno de los aspectos que evidencia la falta de coherencia entre las disposiciones añadidas y el contexto de origen de la Constitución es, sin duda, la artificiosa inclusión de la “composición pluricultural” de la nación.

2. A pesar de ser parte de las llamadas constituciones rígidas, las cuales para su modificación requieren un procedimiento diferente al procedimiento legislativo ordinario.

Es fácil comprender que, en un contexto en el que se debía desarrollar la conciencia de una identidad nacional, el reconocimiento de las particularidades culturales iba en contra del objetivo y ni siquiera era concebible. Desde su independencia, México tuvo una serie de textos y disposiciones constitucionales que, de una forma u otra, expresaron las bases para la construcción del Estado-nación, de una única identidad nacional, y de un solo derecho. Actualmente, se reivindica la existencia de Estados multiculturales y la necesidad de tomar en cuenta la diversidad. Si bien la Constitución mexicana fue reformada para dar cabida a esos requisitos de multiculturalidad, también es cierto que el espíritu unitario, la relación indisoluble entre el Estado, el derecho y la nación, sigue inalterado.

EL "PROBLEMA" INDÍGENA

Hay varios elementos que pueden ilustrar el lugar de los pueblos indígenas en la organización y el discurso estatales. Uno que particularmente me marcó fue la consulta de los censos de población. Particularmente el sexto censo de población, de 1940, ubica a la población indígena en la misma categoría que a la población extranjera: "Población de cinco años o más que habla exclusivamente lenguas extranjeras o lenguas indígenas, por sexo". Es decir, en la categoría de la población que no habla español, el "idioma oficial", el "idioma nacional". Desde entonces me interpela esa imagen del indígena como extranjero frente al referente nacional... Intentemos un apretado recuento del lugar de los indígenas en el lenguaje institucional del México independiente, en clave más constitucional.

La Constitución de 1824 parte del principio de igualdad de todo ciudadano frente a la ley, tan defendido por la élite política. Después de la Independencia, el criterio formal de igualdad y no el de diversidad fue el que animó el marco normativo. La Constitución política de 1857 da un paso más y elimina la institución

jurídica de la propiedad comunal de la tierra. Esta disposición, destinada a privar a la Iglesia católica y a las diversas asociaciones religiosas del poder económico que detentaban, también afectó a los pueblos y a las comunidades. De acuerdo con la modificación al artículo 27, ninguna asociación civil, religiosa o de otra índole, tendría derecho de propiedad o de administración de los bienes inmuebles que detentaba, con la excepción de los edificios destinados directamente al servicio o al objeto de la institución en cuestión. Manuel Suárez Muñoz, a cargo de la edición facsimilar de la Constitución en lengua náhuatl, declaró que “los indígenas que vivían prácticamente en autarquía económica en el ámbito de la comunidad se habían transformado en jornaleros, en proletarios rurales al servicio de los grandes propietarios [...] la gran paradoja venía del hecho que en nombre de la libertad, el despojo de los bienes de los indígenas se consumaba.”³ De conformidad con el principio de libertad de contratación y de igualdad, los contratos laborales de 99 años fueron legalizados y un número importante de indígenas se vieron reducidos a condiciones de esclavización económica. La proclamación de la igualdad de todos los ciudadanos de la República afectó a los pueblos indígenas en su organización comunitaria y los privó de personalidad jurídica para defender sus tierras. Esto sin ninguna otra legislación social que se propusiera paliar las desventajas prácticas del “trato igualitario”.

Las Leyes de Reforma promulgadas en México entre 1855 y 1863 —a las que se deben la clara separación entre la Iglesia y el Estado, entre otros temas— también tuvieron consecuencias para los pueblos indígenas. La Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México, conocida como *Ley de desamortización de bienes en manos*

3. Miguel León Portilla, 1994, “La antigua y la nueva palabra de los pueblos indígenas”, *Revista del Senado de la República*, México, vol. II, núm.2, enero-marzo, p. 51.

muertas o Ley Lerdo, afectó las tierras de las comunidades indígenas; aun cuando la aplicación de esta ley fue parcial y después de la Revolución más de 40% de indígenas aún conservaba sus tierras. La Ley de Juárez sobre la administración de justicia, por su parte, eliminó las jurisdicciones particulares y, con ellas, las de los indígenas.

Parece irónico que haya sido el régimen imperial de Maximiliano de Habsburgo el que, en 1866, haya establecido, con la promulgación de dos decretos, un marco jurídico más favorable. Estos decretos preveían procedimientos para que los pueblos recuperaran las tierras de las que habían sido despojados, pero con la restauración de la República los decretos fueron invalidados. Se restituyó la Constitución de 1857 y, con ella, el artículo 27. El despojo y la disputa por tierras y territorios, además de la marginación, se prolongaron hasta la Revolución mexicana (1910).

Fue con la Revolución mexicana, bajo las consignas “Tierra y libertad” y “La tierra es de quien la trabaja”, que Emiliano Zapata inició un proceso de reclamo de tierras. La Constitución de 1917 reconoció a núcleos agrarios el derecho a la tierra. Así, sin usar expresamente el término “indígena” o “indio”, el artículo 27 estableció la reforma agraria y con ella la posibilidad de reclamar tierras y defenderlas en tanto campesinos y comunidades con derechos agrarios. Para los campesinos de los Altos de Chiapas los efectos de la Revolución se hicieron sentir en la segunda mitad de la década de 1930, durante la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940). Bajo su mandato, el reparto agrario y la abolición del peonaje tuvieron mayor seguimiento.

El Ministerio de Agricultura tenía un departamento, la Dirección de Antropología, cuyo objetivo era elaborar un directorio detallado de los pueblos indígenas del país. La idea era identificar las condiciones de vivienda y producción, así como a las poblaciones indígenas que vivían en las diferentes regiones. Manuel Gamio,

el antropólogo y arqueólogo que inició este esfuerzo, reconoció que había diferencias culturales y una gran diversidad de idiomas; era necesario encontrar los medios más efectivos para que todos pudieran hablar español, sin que se perdieran las lenguas indígenas. Por primera vez, en el contexto gubernamental del México independiente, se hablaba de la pluralidad lingüística y cultural y se consideraba la necesidad de fomentar el “desarrollo económico, físico e intelectual” de los pueblos indígenas. El gobierno consideraba la incorporación de los indígenas a la vida nacional.

En 1940 el presidente Lázaro Cárdenas convocó al Primer Congreso Indigenista Interamericano. Antropólogos, historiadores y sociólogos de toda la región se reunieron para reflexionar sobre la llamada “cuestión indígena”. Una de las resoluciones del Congreso Indigenista fue la creación de un Instituto Indigenista Interamericano. Los institutos nacionales indigenistas fueron creados posteriormente en varios países del continente. El Instituto Nacional Indigenista (INI) de México fue creado el 4 de diciembre de 1948. Su objetivo principal era asegurar la solución de las necesidades sanitarias, técnicas, económicas y educativas de los indígenas y promover la construcción de rutas de comunicación entre pueblos indígenas. Se construyeron escuelas en los pueblos para transmitir en todos los rincones los principios nacionales. La principal crítica a los esfuerzos del INI fue su deseo declarado de buscar la asimilación de los pueblos indígenas a la “cultura mayoritaria” del país.⁴

El Instituto Nacional Indigenista desapareció el 21 de mayo de 2003 para dar paso a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). El proyecto y la ley que creó esa comisión no fueron sometidos a consulta de la población indígena en general. Los objetivos, la estructura y las funciones del nuevo

4. Miguel León-Portilla, 1998, “La palabra indígena y el Instituto Nacional Indigenista”, *La Jornada*, 11 de diciembre, México.

organismo lo convirtieron en un órgano de consulta de la administración pública sobre programas y políticas para la población indígena. Las decisiones del órgano las toma un consejo de gobierno formado por secretarios de Estado del gobierno federal. Los pueblos indígenas y sus representantes participan sólo como asesores, sin tener un poder concreto de decisión.⁵ Así, después de 55 años de vida institucional, el INI dio paso a la CDI.⁶

A pesar de sus grandes limitaciones y de su espíritu paternalista, el INI había logrado en esos 55 años que una parte de la población mexicana se hiciera institucionalmente más visible y, en algunos casos, hasta se constituyó en un interlocutor confiable para los pueblos.

Desde una perspectiva nacional, la ideología indigenista y las políticas del INI favorecieron la presencia indígena en el ámbito institucional. Desde un punto de vista internacional, el trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) también contribuyó a abrir un espacio en el marco jurídico para los pueblos indígenas.

La OIT es una institución creada para garantizar un nuevo orden internacional después de la Primera Guerra Mundial; se encarga específicamente de promover la justicia social, que se considera indispensable para mantener la paz. Durante el periodo de entreguerras se ocupaba principalmente de los trabajadores indígenas; luego de los pueblos indígenas. Los convenios 107 y 169, los dos textos principales de la OIT, escritos con 32 años de diferencia, reflejan la transición del espíritu asimilacionista al “pluralismo condicionado”.⁷

5. Rosalva Aída Hernández Castillo, Sarela Paz y María Teresa Sierra (coords.), 2004, *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, p. 11.
6. El 4 de diciembre de 2018 el gobierno expidió la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) en sustitución de la CDI.
7. Norbert Rouland, Stéphane Pierré-Caps y Jacques Poumarède, 1996, *Droit des minorités et des peuples autochtones*, París, PUF, col. Droit fondamental, droit

Adoptado en 1957, el *Convenio 107 relativo a la protección e integración de los pueblos indígenas y otros pueblos tribales y semitribales en países independientes* tenía como principio el de la asimilación. La idea subyacente era que la forma más efectiva de acabar con las desigualdades que padecían los indígenas era su asimilación, lograda a través de la estandarización jurídica. Por lo tanto, era necesario garantizar “su integración gradual en sus respectivas comunidades nacionales”. El convenio se refería al término “poblaciones” y no “pueblos”, y no hacía alusión alguna al concepto de autonomía. La convención se basó en un prejuicio evolucionista según el cual los nativos estaban atrasados con respecto a la sociedad dominante. El artículo primero especificaba que el convenio debía aplicarse a los miembros de las poblaciones tribales o semitribales en los países independientes cuyas condiciones sociales y económicas correspondían más a la época de la conquista y la colonización que a la de las naciones a que pertenecían.

Con un enfoque diferente, el *Convenio 169 sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes*, adoptado en 1989, reemplazó al Convenio 107. La definición de “pueblo indígena” ya no se refiere a una etapa menos avanzada de desarrollo. Les corresponde ahora a los propios pueblos participar en las decisiones que los afecten, expresar libremente su deseo de que se adopten medidas para su protección y la de su cultura sin que se les pueda obligar a aceptar medidas que les conciernan sin ser consultados previamente y sin su previo consentimiento. Los indígenas pasan del estatus de objeto del derecho al de sujeto del derecho. El convenio omite las nociones de autodeterminación y autonomía, aunque llega indirectamente a ellas dadas las numerosas disposiciones que garantizan sus instituciones.⁸ Establece el respeto a los pueblos en términos

politique et théorique, pp. 405-406.

8. *Ibid.*, pp. 408-410.

de su cultura, su religión, su organización social y económica, y de su propia identidad para que ningún Estado se arrogue la facultad de negar la identidad bajo la cual se afirman. Sin embargo, las disposiciones del convenio otorgan una autonomía relativa a las normas indígenas, lo que se interpreta como una limitación indiscutible.

Art. 8.2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

En 1990 el gobierno mexicano suscribió este convenio. Ratificado por los gobiernos de Noruega, México, Colombia, Bolivia, Costa Rica, Paraguay y Perú, el Convenio 169 entró en vigor el 6 de septiembre de 1991. Los Estados miembros debían adaptar su legislación y emprender acciones gubernamentales de conformidad con las disposiciones del convenio. Tenían que informar periódicamente sobre la aplicación de sus principios y atender los comentarios y las sugerencias de la comisión de expertos para la aplicación de convenios y recomendaciones de la OIT. Dentro de este marco internacional se da la primera reforma a la Constitución en materia indígena. Con la declaración de pluriculturalidad se inaugura el paradigma jurídico de la diversidad cultural en México.

El 13 de diciembre de 1990 el presidente de la República⁹ presentó al Congreso un proyecto de reforma al artículo 4º de la Constitución. Se incluiría en el texto el carácter pluricultural del

9. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

Estado mexicano y se establecerían las bases constitucionales para la protección y el desarrollo de los pueblos indígenas de México. En la exposición de motivos, el presidente contrapone el proceso de “modernización” que vive el país a las condiciones desfavorables y marginales que viven los pueblos indígenas. Reconoce las injusticias que sufre la población indígena en la aplicación de las leyes, la ausencia de traductores en los juicios y la falta de una defensa adecuada. Habla igualmente del sacrificio diario de los pueblos para producir, conservar, defender y enriquecer su patrimonio natural, histórico y cultural. Señala que el nuevo marco constitucional tendrá que establecer las bases jurídicas para proteger las diferencias culturales, pero que esto no significa crear privilegios o una categoría diferente de mexicanos. Su propuesta se da en los términos siguientes:

Artículo 4. La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.¹⁰

La mayoría de los partidos políticos representados en el Congreso manifestaron su apoyo a la reforma constitucional del artículo 4º, en los mismos términos del proyecto presidencial. Según los diputados, la propuesta planteaba una realidad sociológica e histórica de México. Admitieron que tal medida no resolvería el problema *per*

10. *Exposición de motivos e iniciativa de decreto que enmienda el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, año III, núm. 15, diciembre de 1990.

se, pero que iniciaba el proceso para abordar “la marginalidad, el retraso, la ignorancia y la injusticia”¹¹ que sufrían los pueblos indígenas. En relación con la ratificación del Convenio 169 de la OIT, los diputados consideraron esta acción como una medida de armonización legislativa con los principios del convenio internacional.¹²

Parecía que a la reforma constitucional seguirían grandes cambios, pero no fue así. Sergio García Ramírez se refirió a esta reforma como la consignación de un “hallazgo” antropológico, cuya inclusión en la Constitución política no era necesaria. Si se hubiera tratado de un verdadero reconocimiento político y jurídico habría sido necesario concebir un orden jurídico diferente.¹³

La reforma de la Constitución en materia indígena de 1991 no solamente omitió varios temas como el de la autonomía; para muchos también hizo más vulnerable la situación de los indígenas por afectar directamente el régimen agrario.

El gran ausente, en este primer intento de reconocimiento constitucional, fue el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas. Este derecho se entiende como el derecho a proclamar su existencia y ser reconocido como tal, a gozar de un estatus dentro del marco estatal y a administrar los asuntos propios, gobernándose y administrándose.¹⁴ La adopción de regímenes autóno-

11. Miguel Ángel Quiroz (diputado), artículo 4° de la Constitución, quinta reforma, *Debates*, Cámara de Diputados, año III, núm. 20, 3 de julio de 1991.
12. Gilberto López y Rivas (diputado), artículo 4° de la Constitución, quinta reforma, *Debates*, Cámara de Diputados, año III, núm. 20, 3 de julio de 1991.
13. Intervención de Sergio García Ramírez en la mesa redonda sobre “Los indígenas ante la historia y el derecho nacional”, desarrollada en el Archivo General de la Nación, el 24 de enero de 1996, dentro del II Ciclo de Conferencias y Mesas Redondas “Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México”. El texto fue publicado en *Excelsior* del 25 de enero de 1996, con el título “Los derechos de los indígenas”.
14. Véase Héctor Díaz-Polanco, 1996, *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI, p. 151; Francisco López Bárcenas, 2004, “La lucha por la autonomía indígena en México: un reto al pluralismo”, en

mos implica una descentralización política y administrativa del Estado; por eso el reconocimiento de la autonomía debía abordarse como una reforma del Estado cuyo objetivo fuera la reformulación del “pacto social” entre el Estado y los pueblos indígenas. El reconocimiento de un sistema de autonomía en México, por lo tanto, debía pasar por una reforma al artículo 115 de la Constitución, que prescribe las reglas del gobierno interno de las entidades federales, para incluir el ámbito de la organización política y administrativa de los pueblos indígenas. La existencia de un régimen de autonomía implicaría reformas que otorgaran derechos en varios ámbitos.

La autonomía es la forma concreta del ejercicio de la autodeterminación de los pueblos. El ejercicio de esta autodeterminación también debe poder manifestarse en un territorio determinado. Parece entonces relevante analizar la regulación constitucional de la propiedad de la tierra en el marco del reconocimiento de los pueblos indígenas y preguntarse cómo aborda este aspecto el orden jurídico estatal.

Efectivamente, el acceso a la tierra, los derechos territoriales y el manejo de recursos naturales son temas candentes entre estados y poblaciones indígenas.

El artículo 27 de la Constitución mexicana regula la propiedad de la tierra, del agua y, en general, de los recursos naturales. Varias de sus disposiciones implican a las poblaciones indígenas. En efecto, durante la Revolución mexicana el derecho de los campesinos a la tierra fue garantizado por la reforma agraria que dio paso al reparto agrario.

Rosalva Hernández Castillo et al. (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN...*, op. cit., p. 216; Consuelo Sánchez, 2004, “Autonomía y heteronomía. La reforma conservadora”, en Rosalva Hernández Castillo et al. (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN...*, op. cit., p.273.

Artículo 27, texto original: [...] Los pueblos [...] y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándose las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública [...]

Las líneas de este artículo representan la base constitucional de la reforma agraria.

Artículo 27, fracción IV, texto original: Los condueñazgos, ranche-rías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de pobla-ción que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán la capacidad para disfrutar en común las tierras, los bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, con-forme a la ley de 6 de enero de 1915, entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

La estructura del “capitalismo agrario” en México es *sui gene-ris* porque establece un régimen de excepción con el reconoci-miento jurídico del ejido¹⁵ y la comunidad agraria como unidades colectivas de producción agrícola.¹⁶

15. Después de la Revolución mexicana, el *ejido* sería el conjunto de tierras, bosques y aguas expropiados por el gobierno federal y destinados a las poblaciones indígenas. Es una propiedad social cuya característica es la inalienabilidad, la imprescriptibilidad, la inescindibilidad y la intransmisibilidad porque su propósito es satisfacer las necesidades de los miembros del pueblo a través del trabajo agrícola.
16. Miguel Mejía Fernández, 1969, *El campo mexicano: el calpulli*, México, Artes de México, p. 41.

El artículo 27 ha sido reformado muchas veces, de acuerdo con las circunstancias socioeconómicas y políticas del país, y en este sentido podemos identificar cuatro momentos en la regulación vinculados con las poblaciones indígenas. Dos primeros momentos que se caracterizan por una mayor protección de la propiedad comunal, y otros dos, por el contrario, acordes con las exigencias del mercado.

En 1934, el legislador introdujo el término “núcleos de población” para referirse a los “condueñazgos, pueblos, congregaciones, tribus...” mencionados por el artículo.

Artículo 27.X. Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con terrenos, tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población [...] y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

El legislador también prevé la inadmisibilidad de los reclamos de protección de garantías constitucionales, como el juicio de amparo,¹⁷ promovidos por los propietarios afectados por las resoluciones que otorguen o restituyan la tierra y el agua a los “núcleos de población”.

Art. 27, fracción XIV. Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán nin-

17. El juicio de amparo es una garantía constitucional de la que gozan los particulares; este proceso se refiere a la inconstitucionalidad de una disposición legal o reglamentaria, así como a la garantía jurisdiccional de las libertades públicas y de los derechos fundamentales en el texto de la Constitución mexicana.

gún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo [...]

Efectivamente, se trata de una reforma constitucional que busca promover la materialización de la reforma agraria a pesar de los intereses privados de los grandes terratenientes.

En 1937, durante el régimen del general Lázaro Cárdenas, el legislador colocó bajo jurisdicción federal los conflictos sobre tierras comunales limítrofes. Así, para acelerar la solución de este tipo de casos, el legislador dispuso la intervención del Poder Ejecutivo federal como árbitro y le otorgó competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en caso de desacuerdo con la propuesta del Ejecutivo federal.

Artículo 27, fracción VII. Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por los límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo federal se avocará al acontecimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario la parte o las partes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

Con la reforma constitucional de 1947, el régimen del presidente Miguel Alemán buscó promover los intereses de una burguesía agraria y de las corporaciones transnacionales¹⁸ que exigían la seguridad jurídica de la propiedad de tierras agrícolas. Entre otras cosas, la reforma restableció el derecho a iniciar un proceso de

18. Carlos Humberto Durand Alcántara, 2002, *Derecho indígena*, op. cit., p. 14.

garantías constitucionales, juicio de amparo, favorable a los grandes terratenientes.

Art. 27, fracción X. [...] Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación ilegales de sus tierras o aguas.

Esta disposición constitucional abrió la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de expropiaciones de tierras que se hicieron para su restitución a los núcleos de población, por lo que el alcance del reparto agrario se vio limitado.

Finalmente, con la reforma de 1992 se abrogaron las disposiciones del artículo 27, fracciones X, XI, XII, XIII y XIV, que se referían a la reforma agraria y a la dotación o restitución de tierras en beneficio de los pueblos indígenas. El reparto de tierras se consideró concluido y cancelada la posibilidad de acceder a la tierra por esa vía. La reforma constitucional abrió la puerta a la privatización de tierras ejidales, favoreciendo la creación de alianzas entre empresas y grandes terratenientes para la compra de las tierras.¹⁹ La reforma legalizó la posibilidad de venta de tierras ejidales, muchas de ellas, territorios indígenas muy bien ubicados.

Esta reforma fue parte de un proyecto económico en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La reforma del artículo 27 provocó una virulenta reacción contraria de los pueblos indígenas. Se considera a esa reforma y a la firma del TLCAN parte de las causas del levantamiento zapatista de 1994.

Así, la reforma constitucional al artículo 4º de la Constitución, que por primera vez abordaba la composición pluricultural

19. Carlos Montemayor, 1998, *Chiapas. La rebelión indígena de México*, 2ª ed., México, Joaquín Mortiz, p. 138.

del Estado mexicano, apareció en el mismo momento en que el artículo 27 reconocía la alienabilidad del ejido. Por un lado, se otorgaba el reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas y, por el otro, la posibilidad de privatización de sus tierras. El 17 de marzo de 1997, México presentó un informe en Ginebra sobre la nueva relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas. El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial consideró que el informe no era satisfactorio. El comité hizo hincapié en el desconocimiento de los principios del Convenio 169 de la OIT; la falta de legislación sobre derechos indígenas; la puesta en peligro del derecho a la propiedad de tierras comunitarias; y la falta de información periódica entregada al comité. La declaración de pluriculturalidad contrastaba con la reforma agraria y la posibilidad de entrada al mercado de tierras de propiedad ejidal. De la misma manera que la ratificación del Convenio 169 de la OIT contrastaba con la negligencia frente a las responsabilidades que implicaba.

El común denominador en este amplio lapso de tiempo es que la cuestión indígena fue abordada como un problema que debía ser resuelto. Primero, blanqueando a la población; después, asimilando a los indígenas al referente nacional, mestizo; finalmente, dándoles la posibilidad de vender sus tierras e incorporarlas al mercado. La siguiente etapa parecía ofrecer un panorama más prometedor en el marco de los convenios internacionales: la rebelión zapatista del EZLN y la reforma constitucional en materia indígena.

LA "CONTRARREFORMA" INDÍGENA

Si el indigenismo de la década de 1940 buscaba la homogeneización como condición para el desarrollo, el indigenismo actual debía proponer un nuevo "contrato social" entre el Estado y los pueblos indígenas sobre la base del reconocimiento de la diver-

sidad. El “multiculturalismo constitucional” debía traducirse en reformas institucionales e instrumentos legislativos respetuosos de la diversidad; el reconocimiento de los “usos y costumbres” de los indígenas, y la participación de los pueblos indígenas en el proceso de toma de decisiones.²⁰

En este sentido, los antecedentes de la reforma constitucional de 2001 permiten dimensionar sus retos y ayudan a situar el largo proceso de negociaciones y el periplo de organizaciones y pueblos indígenas que finalmente no verán aparecer en la Constitución federal los frutos de sus reivindicaciones. Una vez abordado este periodo de negociación, me enfocaré en las disposiciones constitucionales en materia de pueblos indígenas.

El periodo de 10 años transcurrido entre el primer proyecto de reforma constitucional en materia de derechos indígenas enviado al Congreso en 1990 y el segundo, presentado en 2000, se caracterizó por un verdadero debate público sobre el tema. Los actores políticos, los diferentes sectores de la sociedad civil nacional e internacional y los pueblos indígenas afectados participaron en la discusión sobre los derechos de los pueblos indígenas en México. Se pueden identificar dos momentos de este periodo: el levantamiento zapatista y las negociaciones con el Estado, por un lado, y la campaña para las elecciones presidenciales de 2000, por el otro.

El EZLN es un movimiento armado que se levanta la noche del 1° de enero de 1994 en el estado de Chiapas. La rebelión se da contra el gobierno neoliberal y la entrada en vigor del TLCAN entre México, los Estados Unidos y Canadá de forma general, y particularmente contra la reforma constitucional al artículo 27 que canceló la reforma agraria y abrió la puerta a la privatización de tierras ejidales. Esta movilización adquirió muy pronto una legi-

20. Natividad Gutiérrez Chong, 2004, “Mercadotecnia en el ‘indigenismo’ de Vicente Fox”, en Rosalva Hernández Castillo et al. (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN...*, op. cit., pp. 31-32.

timación frente a la opinión pública nacional e internacional. Lo anterior, gracias a su componente predominantemente indígena. Muy rápidamente se convirtió en un movimiento de reivindicación de derechos, con una estrategia pacífica. Con el subcomandante Marcos como vocero, el movimiento se convierte en un actor central con el apoyo de organizaciones indígenas de todo el país. El apoyo al movimiento se traduce en una fuerte presión tanto nacional como internacional que obliga al gobierno a negociar con el movimiento que expresamente le había declarado la guerra al gobierno de México.

La negociación entre el EZLN y el gobierno, en el marco de una Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna, comienza en marzo de 1995. En octubre del mismo año, el gobierno y el EZLN llegan a 57 puntos de acuerdo en materia de derecho y culturas indígenas. Es el fruto de las diversas sesiones de trabajo y diálogo que se llevaron a cabo en San Andrés Larráinzar, municipio indígena en los Altos de Chiapas, por cierto a unos 16 kms de San Juan Chamula y de Zinacantán. En paralelo se organizó un foro nacional en materia de cultura y derechos indígenas; con la participación de unos 500 representantes de 35 pueblos indígenas, el proceso resultó una de las consultas más amplias e importantes. El 10 de octubre de 1995, el Congreso y la Secretaría de Gobernación organizaron conjuntamente una consulta nacional sobre los derechos y la participación de los indígenas. El objetivo no revelado era crear un contrapeso y encontrar aliados entre los representantes indígenas; sólo fueron invitados representantes indígenas cercanos al gobierno.²¹ Los resultados obtenidos en esa consulta fueron muy similares a los de San Andrés Larráinzar. Las negociaciones entre los representantes del gobierno y los representantes zapatistas fueron difíciles. El 16 de

21. Francisco López Bárcenas, 2004, "La lucha por la autonomía indígena en México: un reto al pluralismo", en Rosalva Hernández Castillo *et al.* (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN...*, art. cit., p. 214.

febrero de 1996, las partes firman el documento pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional, conocido como los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. El gobierno federal asume el compromiso de presentar estos acuerdos en vista de la reforma constitucional en materia de derechos y culturas indígenas, como una plataforma mínima. El documento consta de cinco partes: el contexto del nuevo contrato social con el Estado; los compromisos del gobierno con los pueblos indígenas; los principios del nuevo contrato social; el marco jurídico, y la conclusión. En septiembre, el EZLN se retira de la mesa de negociación por la falta de respeto del gobierno a los acuerdos tomados. Mediante los acuerdos, el gobierno se había comprometido a lo siguiente en materia de autonomía:

El Estado debe promover el reconocimiento, como garantía constitucional, del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas [...] 1. El derecho a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía asegurando la unidad nacional [Los pueblos indígenas] Podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. El marco constitucional de autonomía permitirá alcanzar la efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos con respeto a su identidad.²²

El gobierno también debía establecer un “nuevo pacto social” con los pueblos indígenas. La base de este pacto debía garantizar una relación sin ningún tipo de subordinación, desigualdad ni discriminación.

22. Acuerdos de San Andrés, “Derechos y cultura Indígena”, documento 1, pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional, 16 de febrero de 1996. Disponible en http://comisiones.senado.gob.mx/b_COCOPA/docs/pronunciamiento1996.pdf

El gobierno federal asume el compromiso de construir, con los diferentes sectores de la sociedad y en un nuevo federalismo, *un nuevo pacto social que modifique de raíz las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales con los pueblos indígenas*. El pacto debe erradicar las formas cotidianas y de vida pública que generan y reproducen la subordinación, desigualdad y discriminación, y debe hacer efectivos los derechos y garantías que les corresponden: derecho a su diferencia cultural; derecho a su hábitat; uso y disfrute del territorio, conforme al artículo 13.2 del Convenio 169 de la OIT; derecho a su autogestión política comunitaria; derecho al desarrollo de su cultura; derecho a sus sistemas de producción tradicionales; derecho a la gestión y ejecución de sus propios proyectos de desarrollo.²³ (cursivas añadidas).

Sobre la base de estos acuerdos, una comisión del Congreso, que reunió a diputados y senadores federales, la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa),²⁴ preparó una propuesta de ley para reformar la Constitución en materia de derechos indígenas. El 29 de noviembre de 1996, la Cocopa presentó una propuesta de ley, basada en los principios del Convenio 169 de la OIT y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. El documento, conocido como “Ley Cocopa”, fue recibido favorablemente por el EZLN. Por otro lado, el gobierno federal presentó comentarios al documento en diciembre de 1996; en realidad se trataba de una contrapropuesta, calificada como inaceptable por el EZLN a principios de 1997. El clima político empeoró, la represión y el acoso del gobierno aumentaron. El

23. *Idem.*

24. Se trata de una comisión parlamentaria creada luego de la rebelión zapatista de 1994, con el objetivo de contribuir al proceso de paz en Chiapas; todos los colores políticos de la Cámara de Diputados y del Senado están representados y participan en esta comisión. Hoy en día, esta comisión todavía existe, pero los miembros son menos activos y están menos involucrados en la problemática indígena, lo que significa que ya no es una instancia legítima con respecto a la población indígena.

15 de febrero de 1998, sin consenso para presentar su propuesta, el presidente²⁵ envió al Congreso su proyecto de reforma a la Constitución en materia de derechos indígenas. El proyecto, elaborado de forma unilateral, se apartaba de los principios de los Acuerdos de San Andrés y de la propuesta de la Cocopa y finalmente no fue votado por el Congreso. El diálogo no se reanudó y el tema quedó al margen de las preocupaciones del gobierno hasta que la situación del final del mandato y las elecciones presidenciales volvieron a poner el tema en el centro del debate político.

Durante la campaña para las elecciones presidenciales, el candidato del Partido Acción Nacional (PAN)²⁶ prometió retomar la propuesta de la Cocopa en materia de derechos y culturas indígenas y presentarla como un proyecto de reforma, en caso de ser electo presidente. Como parte de una estrategia para la carrera presidencial en México, este candidato instrumentalizó toda una serie de temas con el fin de aliarse con sectores de diversas tendencias políticas y así realizar una campaña de “voto útil”, la única manera de ganar frente al partido que llevaba en el poder 70 años, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El tema de los derechos indígenas sensibilizó a parte de las organizaciones indígenas y a parte del electorado de izquierda. Este tema, entre otros, fue un elemento de un despliegue de mercadotecnia política muy efectiva, que eventualmente llevó al candidato de derecha a la presidencia de México. El 5 de diciembre de 2000, apenas cuatro días después de asumir el cargo, el presidente Vicente Fox respaldó la propuesta de la Cocopa y la presentó como un proyecto de reforma a la Constitución. Este gesto fue bien recibido por la opinión favorable al movimiento de reivindicación de los derechos indígenas, pero no se tomó en cuenta el “reajuste de poderes” que debía hacerse en

25. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).

26. Vicente Fox Quesada (2000-2006).

torno de los diversos proyectos y propuestas legislativas. Los legisladores de derecha apoyaron una posición virtualmente contraria a la del presidente. Entonces el movimiento zapatista se movilizó en torno de una “Caravana por la dignidad indígena”. Partió de los Altos de Chiapas, recorrió una gran parte de los estados del sur y el centro del país antes de llegar a la Ciudad de México. Esta caravana, que tuvo gran cobertura mediática, tenía como objetivo concientizar a la población en general sobre las exigencias indígenas y apoyar el proyecto de ley en materia de derechos y culturas indígenas en el Congreso. La caravana tuvo tres momentos destacados: la celebración de un Congreso Nacional Indígena, reunión indígena en Nurío, en el estado de Michoacán; la gran concentración en el centro de la Ciudad de México, y los discursos de los representantes zapatistas e indígenas en la sede del Congreso de la Unión en México. Transcribimos este relevante fragmento:

No ignoramos que esta iniciativa de ley Cocopa ha recibido algunas críticas. Durante cuatro años se dio un debate que ninguna iniciativa de ley ha tenido a lo largo de la historia de la Legislatura Federal en México.

Y en este debate, todas las críticas fueron puntualmente refutadas por la teoría y la práctica. Se acusa a esta propuesta de balcanizar el país, y se olvida que el país ya está dividido. Un México que produce las riquezas, otro que se apropia de ellas, y otro que es el que debe tender la mano para recibir la limosna.

En este país fragmentado vivimos los indígenas condenados a la vergüenza de ser el color que somos, la lengua que hablamos, el vestido que nos cubre, la música y la danza que hablan nuestras tristezas y alegrías, nuestra historia.

Se acusa a esta propuesta de crear reservaciones indias, y se olvida que de por sí los indígenas estamos viviendo apartados, separados de los demás mexicanos y, además, en peligro de extinción.

Se acusa a esta propuesta de promover un sistema legal atrasado, y se olvida que el actual sólo promueve la confrontación, castiga al pobre y le da impunidad al rico, condena nuestro color y convierte en delito nuestra lengua.²⁷

La caravana zapatista fue un éxito en el ámbito de la sensibilización pública. La problemática étnico-nacional ocupó el centro de la discusión y diversos sectores de la sociedad mostraron su solidaridad con la causa indígena. Pero los eventos posteriores mostrarían que se necesitaba más que esa euforia del momento para que la legislatura materializara las reivindicaciones de la población indígena. Una vez que los zapatistas regresaron a Chiapas y que el ambiente se “normalizó”, los poderes mayoritarios del Congreso redactaron un documento; una vez más, muy alejado del espíritu de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar y de las exigencias de la población indígena.

El sistema constitucional mexicano requiere un procedimiento extraordinario para la enmienda constitucional. Dos terceras partes de los diputados y los senadores presentes en la sesión deben votar favorablemente y la mayoría de las legislaturas de los estados también deben votar a favor de la reforma de la Constitución. Estos requerimientos de procedimiento fueron efectivamente seguidos y el 14 de agosto de 2001 se publicó la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas que modificó la Constitución federal. Si bien la reforma no puede ser atacada por ilegal, los principales interesados no la consideraron, ni la consideran aún, legítima. Entre las legislaturas que votaron en contra de ese proyecto de reforma se encontraban las de los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Simplemente en esas entidades se concentra la mitad de la población indígena de México.

27. Discurso de la comandanta Esther, representante del EZLN, el 28 de marzo de 2001, en la Cámara de Diputados.

Una reforma alejada de las reivindicaciones

Después de analizar concretamente esa reforma constitucional, me detendré en la postura tomada por la Suprema Corte de Justicia de México frente a las acciones interpuestas por los actores indígenas que buscaban la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones aprobadas.

Si los pueblos indígenas no aceptan su estatus constitucional es porque no corresponde con los compromisos tomados, porque no da lugar a la creación de un verdadero régimen de autonomía y porque parece rehabilitar un discurso paternalista. Las disposiciones que se adoptaron se inspiraron en el proyecto presidencial anterior, presentado en 1998, las diferencias distorsionaban el espíritu de los Acuerdos de San Andrés y de la Ley Cocopa.

La autonomía fue abordada como una enumeración de situaciones y se limitó al ámbito del municipio, ya que los pueblos indígenas no fueron reconocidos como entidades de derecho público. De acuerdo con la reforma, las constituciones locales eran las encargadas de reconocer a los pueblos indígenas dentro de sus estados y de delinear las características de la autodeterminación. Se limita la aplicación de los sistemas normativos de los pueblos indígenas, se elimina la posibilidad de acceso colectivo a los recursos naturales en los territorios y se confirman las reformas agrarias de 1992 en cuanto a la eventual venta de tierras ejidales. La reforma también desatendió la propuesta de la Cocopa para el ejercicio de la autonomía: la propuesta preveía una reforma al artículo 115 de la Constitución federal en el sentido de que el pueblo indígena pudiera ser una entidad político-administrativa, eso debía facilitar una recomposición gradual de los pueblos.

Por lo mismo, no fue sorprendente que las organizaciones indígenas de todo el país y el EZLN hubieran rechazado tan radicalmente la reforma, llamándola, incluso, contrarreforma indígena. La tan esperada reforma promovida por los pueblos indígenas, la

que supuestamente cambiaría la sustancia de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas y sentaría las bases del nuevo proyecto de nación, se limitaba a la modificación de dos artículos, de los 136 que contiene la Carta Constitucional: el artículo 2° y el último párrafo del artículo 115.III. Se trata de una modificación menor, localizada y marginal, y no del proyecto esperado de reconfiguración del Estado.

Artículo 2. La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.²⁸

Este artículo empieza refiriéndose al carácter único e indivisible de la nación mexicana, una declaración que refleja la preocupación de la clase política que temía la “balcanización” del país. La afirmación del carácter único e indivisible de la “nación” claramente parece entrar en contradicción con el reconocimiento de la diversidad cultural y de la autonomía de los pueblos. En todo caso, el Estado es el que podría proclamarse como uno e indivisible, no la nación. El referente al concepto de Estado-nación, que no disocia al Estado y a la nación, sigue presente. El artículo retoma elementos del Convenio 169 de la OIT para definir qué es un pueblo indígena y, con esto, excluye a ciertos pueblos indígenas. Éste es el caso, por ejemplo, del pueblo kikapú, en el norte del país, que llegó al territorio después de la colonización. El criterio de pertenencia, un llamado criterio

28. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

subjetivo también privilegiado por los instrumentos internacionales, rechaza los criterios considerados *objetivos*, para definir quién es y quién no es indígena. El carácter de indígena se atribuye a quien se asuma como tal y que así sea reconocido por su pueblo.²⁹ La Constitución lo establece de la siguiente manera:

Artículo 2. La conciencia de su identidad indígena deberá ser el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Para Francisco López Bárcenas, ubicar poblaciones indígenas y pueblos indígenas en el mismo nivel constituye un error que puede generar aún más la dilución de la identidad de los pueblos con respecto a las poblaciones. Para él, es una forma de desatender el movimiento de reconstitución de las poblaciones indígenas, ahora fragmentadas.³⁰ La Constitución federal le concede a los congresos locales el poder de establecer las características de la autodeterminación y de la autonomía. Sin embargo, los estados federados no pueden reconocer derechos que van más allá del marco constitucional de la Federación. Por lo tanto, sin la existencia de un verdadero pacto federal, la cuestión indígena se transforma en un simple asunto local, determinado por las luchas de poder y las oportunidades políticas.³¹

29. Francisco López Bárcenas, 2004, "La lucha por la autonomía indígena en México: un reto al pluralismo", en Rosalva Hernández Castillo *et al.* (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN...*, *op. cit.*, pp. 218-219.

30. *Idem.*

31. Héctor Díaz Polanco, 2004, "Perspectivas del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en México", en *Derechos y cultura indígenas. El PRD frente a la reforma constitucional de 2001*, México, Cámara de Diputados, LIX legislatura, p. 15.

Artículo 2º. [...] El derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico [...].

A: [...] Las constituciones y las leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, axial como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.³²

Según Díaz Polanco, la autonomía implica un pacto fundamental de unidad nacional donde existe heterogeneidad étnica.³³ Da la posibilidad de construir una estructura estatal en la que los grupos, más o menos importantes de la población, accedan a los derechos fundamentales, articulando derechos colectivos y derechos individuales. Los representantes de varias organizaciones indígenas destacaron la importancia de reconocer el derecho a la autodeterminación, en un marco de unidad más amplio. Es cierto que la modificación constitucional aborda el derecho a la autonomía, pero la hace aparecer como un principio declarativo, ya que no se establecen los marcos jurídicos concretos del ejercicio de autonomía. Las cuestiones fundamentales que constituyen un sistema de autonomía, como el autogobierno, la territorialidad, la gestión de recursos, las competencias y las facultades de las entidades autónomas, no figuran en esta reforma a la Constitución. El legislador quiso delimitar jurídicamente el concepto de autonomía,

32. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

33. Héctor Díaz Polanco, 2004, "Perspectivas del reconocimiento...", *op. cit.*, p. 13.

considerándolo como un conjunto de los derechos previstos en el artículo 2ºA. La enumeración en ocho fracciones no resiste un análisis riguroso de técnica jurídica. Querer agrupar en un solo artículo las diversas disposiciones relativas a los pueblos indígenas probablemente explica el hecho de que la lista contenga fracciones que enuncian una amplitud de temas. El artículo 2ºA aborda el tema de la autonomía de manera muy precaria (I, II, III), ciertos derechos culturales (IV), disposiciones que de hecho no otorgan ningún derecho, privilegio o excepción que no estén ya previstos en la Constitución (V, VI), la participación en los ayuntamientos de los municipios con población indígena mayoritaria (VII), y disposiciones sobre algunas condiciones de procedimiento judicial cuando se trate de indígenas (VIII).

La reforma de 2001 no considera instancias autónomas como formas indígenas de gobierno. El legislador reemplaza el ejercicio de la autonomía por una enumeración confusa que reúne varios temas presentados como derechos de autonomía.

Los pueblos indígenas se encuentran fragmentados y se ubican por todo el territorio nacional. Tal fragmentación de los pueblos ha derivado en el fortalecimiento de identidades locales. Los zapotecos, por ejemplo, ocupan diferentes territorios y hablan variantes dialectales ininteligibles entre ellas. Si se trata del “mismo pueblo histórico”, la distinción “interna” se sigue acentuando. Esta situación requería ser atendida y limitada, fomentando una recomposición gradual de los pueblos. Precisamente en este sentido la propuesta de reforma de la Cocopa incluía una reforma al artículo 115, de conformidad con los Acuerdos de San Andrés Larráinzar:

Artículo 115. IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.

Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las Legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles.

Así, el artículo 115 debía abordar un tema central en materia de autonomía: el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público. Esto resultaría en la creación de un nivel de gobierno adicional a los tres ya existentes; a saber, el gobierno federal, los estados federados y el municipio. Los pueblos indígenas debían gozar del derecho a la libre asociación de varios municipios para coordinar sus acciones en un área más amplia que sería la del pueblo. Este tema fue completamente eludido en el texto constitucional de la reforma que finalmente quedó.

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

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley [...]

III. Los municipios tendrán a su cargo, las funciones y servicios públicos siguientes [...]

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.³⁴

34. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (cursivas añadidas).

Los pueblos indígenas tuvieron la impresión de haber perdido la batalla sobre todo por este artículo, dado que la estructura administrativa del gobierno no le otorgaba espacio a los pueblos ni a las comunidades indígenas como entidades de derecho público. El ámbito municipal es el que debía contener el ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas. Negar a los pueblos indígenas hacerse cargo de la organización política en sus ámbitos territoriales fue interpretado como la expresión de un indigenismo renovado que no renunciaba al paternalismo asimilador.

También se coartó la posible representación directa otorgada a los indígenas en los congresos, federales o locales. La representación indígena en instancias de representación popular había sido prevista originalmente en la propuesta de la Ley Cocopa. Sin embargo, la redacción del artículo 2ºB, muestra, por el contrario, la voluntad de afirmar la autoridad del gobierno federal, del estado y del municipio sobre las poblaciones indígenas. El texto adoptado prevé acciones públicas en el ámbito de la salud, de la educación, de proyectos productivos, de desarrollo de programas y de asistencia a migrantes, a mujeres y a niños indígenas. Nada que no sea parte de las promesas habituales contenidas en los programas y en las declaraciones oficiales de los últimos años en relación con las poblaciones indígenas.

El esquema del viejo espíritu del indigenismo de Estado aparece revisitado. Los indígenas como objeto de políticas públicas asistencialistas, sujetos a las decisiones de los tres niveles de gobierno que son los responsables de poner en práctica dichos programas. Ni una sola disposición implicaba una participación real en la concepción de los programas y de las acciones que directamente les concernían. En este artículo 2ºB se restablece el indigenismo integracionista característico de la política estatal.³⁵ Más allá de la

35. Héctor Díaz Polanco, 2004, "Perspectivas del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en México", art. cit., p. 16.

definición de garantías constitucionales y del establecimiento de derechos específicos, el artículo 2° presenta una especie de enumeración de líneas programáticas para el gobierno, sin que, además, los pueblos indígenas tengan un mecanismo jurídico para exigirlos.

Básicamente, la cuestión indígena se abordó en una perspectiva de desarrollo económico y social. Como último recurso para remediar la situación de una reforma que achatava completamente los derechos reivindicados, los pueblos indígenas acudieron a la Suprema Corte de Justicia.

Desde hace una década, como resultado de la reforma judicial, la Suprema Corte de Justicia se convirtió en el árbitro de los conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y los diferentes niveles de gobierno (el nivel federal, los estados federados y los municipios). Al utilizar cada vez más la acción de la Suprema Corte, los actores políticos dejaron de buscar acuerdos consensuados y provocaron una excesiva judicialización de la política. Desde los ayuntamientos hasta el gobierno federal, al igual que los estados y los congresos —federal o locales—, los actores políticos apelan al tribunal supremo. Esto confirma la ausencia de acuerdos políticos y de consenso sustantivo. Así, la descomposición y las carencias de la clase política mexicana constantemente ponen bajo tensión un sistema judicial mexicano también deficitario. La clase política parece considerar más práctico acudir al Poder Judicial para resolver sus oposiciones. Muchos de los constitucionalistas y magistrados de la misma Corte advierten sobre los efectos perversos de una demanda excesiva hacia la Corte y sobre la fuerte presión de la clase política. Las 330 quejas constitucionales presentadas contra la reforma constitucional de 2001 sobre cuestiones indígenas ilustran esa falta de acuerdos políticos.³⁶

36. Miguel Carbonell Sánchez, constitucionalista, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en entrevista para la revista *Proceso*: "El país bajo los dictados de la Corte", núm. 1486, 24 de abril de 2005.

Después de la promulgación de la reforma constitucional en materia de derechos indígenas, varias organizaciones indígenas y sociales, particularmente el Congreso Nacional Indígena, algunos organismos públicos federales y organismos públicos estatales expresaron su desaprobación, enfatizando el hecho de que el texto adoptado no correspondía con las expectativas de los pueblos indígenas y no reflejaba el contenido ni el espíritu de los acuerdos firmados en San Andrés Larráinzar. El texto no garantizaba el ejercicio del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, ni reconocía la personalidad jurídica necesaria para que los pueblos indígenas construyeran una nueva relación entre pueblos, con la sociedad y con el Estado, de la misma manera que no reconocía los derechos territoriales y rechazaba el acceso colectivo a los recursos naturales de tierras y territorios.

La publicación de la reforma también generó muchas reacciones de los municipios donde la población se reconocía predominantemente indígena. Recurrieron a la Suprema Corte de Justicia con la esperanza de que la reforma fuera desestimada. Los promotores de las controversias constitucionales sabían que el éxito de su proyecto dependía de la voluntad de la Corte de abordar el análisis del texto a profundidad, de reabrir espacios jurídicos y políticos y de permitir una revisión del texto constitucional cuestionado. En una sesión plenaria, celebrada el 6 de septiembre de 2002, ocho de los 11 ministros consideraron que la Corte era incompetente para conocer sobre los procedimientos de reformas constitucionales. Por lo tanto, la Corte renunció a la posibilidad de ejercer una función de control sobre las decisiones del órgano responsable de las reformas constitucionales,³⁷ ya que, según los miembros de la

37. Se trata del Constituyente Permanente, que reúne a la Cámara de Diputados, al Senado y a las cámaras de diputados de los 31 estados federados de México.

propia Corte, esto no podía ser objeto de un control constitucional.³⁸ El informe de la mayoría no mencionó ninguna consideración sustantiva, y rechazó la competencia de la Corte de inicio. Parece interesante referirse aquí al voto disidente de tres ministros.

De hecho, tres ministros formularon un argumento disidente de 600 páginas. Este argumento refutó la incompetencia de la Corte en la materia y examinó el proceso de la reforma de la Constitución en materia indígena. A diferencia del informe de la mayoría de los ministros de la Corte, el informe de la minoría presentaba la controversia constitucional como medio para impugnar posibles fallas de procedimiento en una reforma constitucional, y a los ayuntamientos como los órganos indicados para impugnar la constitucionalidad de este procedimiento.³⁹ Sin embargo, después

38. El proceso de reforma y adendas al texto constitucional en materia de derechos y cultura indígenas se disputa en este caso. Este juzgado en sesión plenaria determinó como improcedente la controversia constitucional contra el procedimiento de reforma y adendas constitucionales que prevé el artículo 135 de la Constitución federal, ya que el artículo 105 del mismo texto constitucional no establece que el órgano a cargo para llevar a cabo tales reformas puede ser una de las partes en una controversia constitucional, o que los actos del órgano pueden ser impugnados, razón por la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede revisarlos.
39. "Los argumentos expuestos anteriormente llevan a la conclusión de que las controversias constitucionales que nos ocupan caen dentro de las hipótesis de admisibilidad del artículo 105.I.a y b de la Constitución federal, que prevé el conflicto entre la Federación (representada en este caso por el Congreso) y un estado o un municipio; o un estado (representado aquí por el parlamento local) y un municipio. La queja se refiere al proceso de reforma de la Constitución, que puede ser objeto de este medio de control constitucional, cuya competencia es de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, responsable de garantizar el orden constitucional".

Voto de minoría que formulan los magistrados Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan Silva Meza contra las sentencias de mayoría emitidas por el plenario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el viernes 6 de septiembre de 2002, sobre las quejas constitucionales 82/2001 y 48/2001, promovidas respectivamente por los municipios de Santiago Amoltepec y San Pedro Quiatóni Tlacolula, del estado de Oaxaca, en contra del pro-

del análisis de fondo, el informe de la minoría también confirmó la validez de la reforma constitucional en materia indígena:

Del estudio integral de los planteamientos que en las controversias constitucionales en análisis se hicieron valer, se advierte que los promoventes tuvieron como pretensión que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizara pronunciamientos al margen de la Constitución, como lo son, por una parte, el que se declarara la invalidez del proceso de reformas constitucionales impugnado por incumplirse requisitos que no se encuentran consignados para tal proceso en el artículo 135 de la Carta Magna y, por la otra, el que se estudiara el contenido de las normas constitucionales en materia indígena reformadas y se declarara su invalidez por no haberse otorgado todos los beneficios que se pretendían. Al respecto, debe añadirse que el estudio realizado a mayor abundamiento en este voto de minoría, las reformas constitucionales de que se trata permiten una interpretación plenamente coherente con las pretensiones de los accionantes. No debe olvidarse que si un texto de un precepto jurídico admite una interpretación que resulte benéfica al gobernado debe estarse a él y no preferir la interpretación que le resulte desfavorable.

Conforme a la técnica, lo más que podría haber hecho la Suprema Corte era considerar inconstitucionales las reformas por sustentarse en un procedimiento viciado, previa demostración del incumplimiento a alguna de las reglas expresas e implícitas que consigna el artículo 135 de la Ley Fundamental, pero tal determinación en lugar de favorecer a los pueblos y comunidades indígenas los habría perjudicado, pues los privaría de un sistema jurídico constitucional que, por lo expresado, les pareció insuficiente, pero que en cuanto a su contenido les otorgó beneficios jurídicos de los que carecían con anterioridad.⁴⁰

cedimiento que conduce a las reformas publicadas como constitucionales en materia indígena, p. 77.

40. *Ibid.*, pp. 571-572.

La decisión mayoritaria de la Corte y el voto disidente de los tres ministros reflejan un pensamiento jurídico que difícilmente concibe el abandono de los principios unitarios monistas y de racionalidad, sin ser interpelado por una realidad plural que exige una reforma del Estado. Para Magdalena Gómez, los recursos presentados por los municipios representaban un verdadero desafío político de interpretación jurídica para la Corte. Abordar este desafío implicaba: una interpretación que pudiera darle a la Suprema Corte nuevos espacios y posibilidades de decisión en su carácter de tribunal constitucional; otorgar a los municipios indígenas el carácter de actores válidos en la interposición de acciones judiciales; insertar los convenios internacionales en el derecho interno, y revisar su relación con el principio de supremacía constitucional.⁴¹

En varios países en los procesos de democratización existe una tendencia al activismo judicial. En esta perspectiva, la Corte participa en las transformaciones creando y recreando el derecho. El hecho de que los recursos presentados por los municipios indígenas ni siquiera hayan sido analizados en cuanto al fondo, efectivamente mostraba la dificultad jurídica de contemplar una reforma del Estado que otorgara a los pueblos indígenas el carácter de sujetos colectivos de derecho. La reforma constituyó para algunos un avance con respecto a los textos constitucionales que ni siquiera mencionaban el término “indígena”. La reforma ciertamente reconoce derechos a los pueblos indígenas y ya no cuestiona la existencia de sus sistemas normativos específicos. Estos ajustes al marco constitucional se acomodan perfectamente dentro del constitucionalismo multicultural, o multiculturalismo neoliberal, mencionado y criticado por Charles Hale, que abre nuevos espacios políticos y ofrece concesiones significativas “siempre y cuando no vayan muy

41. Magdalena Gómez, 2004, “La constitucionalidad pendiente: la hora indígena de la Corte”, en Rosalva Hernández Castillo *et al.* (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN...*, *op. cit.*, pp. 201-202.

lejos”.⁴² Más allá del marco constitucional estatal, los pueblos indígenas ponen en práctica formas de organización y mecanismos que desafían la institucionalidad oficial.

“¡MEJOR NOS DECLARAMOS AUTÓNOMOS!”

En este apartado se busca enfatizar la capacidad de agencia de los sujetos dentro de las mismas estructuras de subordinación. Sin que se quieran minimizar las relaciones de poder, se orienta la mirada hacia las acciones que, desde la marginalidad, logran subvertir en cierto modo su posición a través de las fracturas del sistema. En ese sentido, en la práctica el marco constitucional se ve completamente rebasado por las riendas que toma la población indígena en su propia regulación social. A partir del ejercicio de una relativa autonomía en los hechos, las poblaciones indígenas se reinventan continuamente en sus estrategias de supervivencia y resistencia.

EL PUEBLO Y LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

En el caso de México, la falta de eficiencia o medios del Estado para imponer su regulación a los pueblos indígenas puede explicarse, en mi opinión, por el desfase entre las diferentes visiones de la organización social. Precisamente es esta diferencia radical en relación con la visión dominante la que nos lleva a hablar de alteridad. La zona de “vacío estatal” favorece el desarrollo de formas alternas de organización. El Estado no puede controlar espacios que en la práctica son ámbitos de regulación social apropiados por las poblaciones indígenas, directamente relacionados con la autonomía *de facto*. La autonomía como un recurso para tratar de resol-

42. Charles Hale, 2007, “¿Puede el multiculturalismo ser una amenaza?”, en Lagos y Calla (comps.), *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*, Cuaderno de Futuro núm. 23, PNUD, La Paz, Weinberg, p. 293.

ver el conflicto “étnico-nacional”.⁴³ Dado que no existe un marco jurídico para la autonomía, las autonomías *de facto* se desarrollan en la frontera o en los márgenes de la legalidad estatal.

Los pueblos indígenas de los Altos de Chiapas a menudo se circunscriben al territorio del municipio al punto de confundirse con él. Burguete, Torres y Álvarez los denominan pueblo-municipio.⁴⁴ Cada pueblo es diferente a otro, las diferencias pueden explicarse por el idioma o la variante dialectal hablada; por el entorno en cuestión, rural o urbano; por condiciones geográficas, climáticas y demográficas; por la naturaleza de sus relaciones con el gobierno, etc. Las configuraciones de los pueblos actuales son, por lo tanto, creaciones estrictamente contemporáneas, resultado de la acumulación de referentes de varios momentos (mundo prehispánico, conquista, México independiente, etc.). El estado de Chiapas, con una geografía contrastante, tiene una gran cantidad de pueblos indígenas extendidos en todo el territorio. La forma de organización de cada pueblo es singular y obedece a su propio contexto.

Arturo Lomelí propone una clasificación de los pueblos indígenas de Chiapas; la utilizamos para ilustrar las peculiaridades en la organización de la vida interna de los pueblos.⁴⁵ Primero distingue a los pueblos que organizan su mundo sociopolítico y cultural a través de sistemas de autoridad que resultan de la confluencia de instituciones estatales y de instituciones más asociadas con el mundo indígena,⁴⁶ que fusionan funciones civiles y religiosas.

43. Héctor Díaz Polanco, 1996, *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, op. cit., p. 151.

44. Araceli Burguete Cal y Mayor et al., 2006, *Santiago el Pinar. Sk'oplal Ya'yelal Jteklum*, Chiapas, Coneculta, pp. 188-189.

45. Arturo Lomelí González, 1999, "Pueblos indios y autonomías zapatistas", en *México: experiencias de autonomía indígena*, Araceli Burguete Cal y Mayor (coord.), Guatemala, IWGIA/CECADEPI-RAP, pp. 234-245.

46. Una distinción simplista entre el ámbito estatal de la "modernidad" en oposición al ámbito indígena de la tradición puede ser caricatural y engañosa, espe-

Éstos son pueblos donde las funciones se entrelazan sin una distinción clara entre funciones y funcionarios. Las autoridades de los pueblos muchas veces también son funcionarios estatales del ayuntamiento, los cuales personifican una doble función. En la interacción con el mundo exterior (otros municipios indígenas o no indígenas, el gobierno y las instituciones del estado de Chiapas, el gobierno y las instituciones federales), el ayuntamiento funciona como en cualquier otro municipio del país. Dentro del pueblo, el ayuntamiento o las Autoridades del pueblo mantienen el orden social sobre la base de las normas de conducta y de comportamiento y las tradiciones heredadas de los antepasados. Se considera que la observación de estos preceptos garantiza el orden del cosmos y evita calamidades y desgracias. Cada *habitus*, ritual o tradición, está directamente relacionado con la cosmovisión y, por lo tanto, representa un elemento esencial del ser en la tierra. La introducción de nuevas creencias, religiosas por ejemplo, implica un nuevo sistema simbólico y ritual que provoca rechazo ya que se consideran una amenaza para los valores identitarios. Los pueblos indígenas de San Juan Chamula y Zinacantán entrarían más en esta tipología.

La segunda categoría corresponde a los pueblos indígenas donde las estructuras institucionales estatales han marginalizado las estructuras indígenas; estas últimas sólo tienen un rol cohesivo para los grupos minoritarios. En esta categoría no hay imbricación de funciones porque una visión más secularizada de la autoridad la vincula directamente a la sociedad y no a una representación de poderes cosmogónicos. Las desventuras en el ámbito de lo visible se atribuyen al Dios cristiano, al poder de los santos y a las deidades “locales”. Pero las instituciones que más concretamente represen-

cialmente en un contexto donde las instituciones descritas como modernas o indígenas tradicionales resultan, de hecho, de un largo proceso de influencias mutuas. Una mirada más profunda no sólo diluye la frontera entre estas categorías, sino también las torna irrelevantes para el análisis.

tan estas creencias permanecen al margen del poder público. Estos pueblos, que presentan sólo rastros de instituciones indígenas “tradicionales”, conservan las costumbres ancestrales en su “corazón” y en el imaginario colectivo.⁴⁷

Finalmente, la tercera categoría corresponde a los pueblos sin instituciones “tradicionales”. Su cohesión se produce a través de las instituciones y autoridades estatales. Conservan sólo algunos patrones de comportamiento heredados de los antepasados. La estructura del poder estatal ha invadido toda la regulación social. La explicación de la existencia humana o de sus adversidades está hecha de una teología popular de diferentes filiaciones religiosas, con creencias y símbolos de los antepasados. Pero las creencias y los rituales ya no se refieren al campo de lo público y se limitan al campo de lo privado, del hogar.

El ámbito del gobierno de los pueblos indígenas de Chiapas se manifiesta entonces en un fenómeno de entrelazamiento de funciones más o menos importantes. Si la regulación de la vida interna responde a una visión que puede diferir de una organización administrativa más occidentalizada, en el ámbito externo, en sus relaciones institucionales, la comunidad indígena integra la estructura estatal. Esta organización social se manifiesta dentro de la estructura estatal sin cuestionarla totalmente, al menos en las formas. Sin embargo, este ejercicio de autorregulación social de la población indígena también puede hacerse en un contexto de cuestionamiento directo de la jurisdicción y el ejercicio de las funciones del gobierno legalmente establecido y reconocido. Las experiencias de autonomía zapatistas son una clara ilustración de esto.

La coyuntura del estado de Chiapas hace que sea imposible ignorar las experiencias de autonomía puestas en marcha por

47. Arturo Lomelí González, 1999, “Pueblos indios y autonomías zapatistas”, *op. cit.*, pp. 234-245.

el EZLN. Estas experiencias de autonomía se expresan a nivel del municipio, pero también a escala regional.

La reivindicación de la autonomía dentro del nuevo proyecto social no aparece en el discurso zapatista sino un año después del inicio de la rebelión armada. En la “Tercera declaración de la selva lacandona”⁴⁸ el ejército zapatista expresa que contribuirá con la sociedad civil en la formación de un gobierno nacional de transición a la democracia; gobierno que debe reconocer las peculiaridades de los pueblos indígenas y su derecho a la autonomía y a la ciudadanía. Entre 1995 y 1996 unos 40 pueblos indígenas se declararon municipios autónomos rebeldes zapatistas. El ejercicio del poder en estos municipios ha sido un terreno fértil para el discurso de la liberación y la autogestión. La agrupación de parajes y el movimiento de población con las Autoridades existentes o la designación de nuevas Autoridades fueron el punto de partida de los municipios autónomos. Estas entidades reconfiguraron el modelo de los pueblos indígenas: se basaron en una cabecera municipal de 20 a 30 parajes con una estructura gubernamental de Autoridades. La gran variedad de experiencias en la organización interna también se puede ver en los municipios zapatistas. Las diversidades regionales, étnicas, culturales, históricas, lingüísticas y religiosas imprimen sus propias huellas en cada proceso de autonomía.⁴⁹

También se observan fenómenos de gobiernos paralelos, como es el caso del municipio de San Andrés Larráinzar. El gobierno establecido (el “constitucional”) y el gobierno zapatista, disidente,

48. La selva lacandona se encuentra en el este del estado de Chiapas, en la frontera con Guatemala.

49. Araceli Burguete Cal y Mayor, 2002, “Procesos de autonomías de facto en Chiapas. Nuevas jurisdicciones y gobiernos paralelos en rebeldía”, en Shannan Mattiace et al. (coords.), *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*, México, CIESAS/IWGIA, pp. 290-293.

coexisten en el mismo territorio, ejerciendo una jurisdicción sobre las personas, no sobre el territorio. En la fase de “instalación” de un municipio autónomo, el hecho de que los habitantes del pueblo rechacen al gobierno en función está directamente relacionado con la consolidación del gobierno autónomo. Mientras las Autoridades de un municipio autónomo tienen la capacidad de ejercer un gran número de funciones (impartir justicia, recaudar impuestos, establecer una oficina de registro civil para matrimonios, nacimientos y defunciones, y cubrir ciertos aspectos en asuntos de salud, educación y abastecimiento), los “ciudadanos zapatistas” renuncian progresivamente a la jurisdicción legal para someterse a la de las Autoridades autónomas. En abril de 1998, las Autoridades de un municipio autónomo lo referían de la siguiente manera:

Aquí nos arreglamos nomás nosotros [...] nos autogobernamos porque de por sí para qué sirve el gobierno si no tenemos luz, ni agua, ni caminos, ni hospitales, ni escuelas [...] no le veo el caso de tener relación con el gobierno [...] para qué, mejor nos declaramos autónomos [...] La gente “vive libre [...] produciendo su milpa” para alimentar a sus familias, apoyar a los desplazados con maíz, frijol y leña y vender “aunque sea algo” en San Cristóbal de Las Casas.⁵⁰

Pero las experiencias de autonomía que los zapatistas desarrollaron a nivel regional parecen aún más innovadoras porque proponen un nivel de organización que se ubica entre la esfera territorial del Estado federado y la del municipio.

Se produjeron varios cambios en la organización de los pueblos indígenas zapatistas de Chiapas, todos orientados a la práctica de la autonomía a nivel regional. Los comunicados del EZLN

50. *Ibid.*, p. 300.

de julio de 2003 anunciaron la creación de cinco Caracoles⁵¹ que correspondían a cinco regiones rebeldes, cada una con una junta de buen gobierno como órgano de gobierno. Los criterios utilizados para la delimitación de las zonas no son muy claros, pero la unidad histórica, las relaciones construidas y consolidadas en el tiempo y la reestructuración o el equilibrio de los municipios parecen ser elementos indicativos. Al respecto, Héctor Díaz Polanco hablaba de un ejercicio de cartografía autonómica que delineaba la zona bajo influencia zapatista.⁵²

Las juntas de buen gobierno⁵³ tienen la función de distribuir recursos, de otorgar el título de zapatistas a las personas, cooperativas o empresas de producción o comercialización, y de crear un fondo con impuestos y excedentes para la redistribución. Los comunicados prohíben a los líderes militares o miembros del Comité Clandestino Revolucionario Indígena (CCRI)⁵⁴ ocupar puestos en los ayuntamientos. Existe la voluntad de separar el funcionamiento del poder civil del aspecto militar del zapatismo.

Estas experiencias plantean interrogantes en materia de legalidad y legitimidad. La autonomía regional que los zapatistas construyen va en contra del marco normativo y de las reformas constitucionales aprobadas en abril de 2001, las cuales no permiten ningún ejercicio de autonomía; menos en los términos planteados por el EZLN. Las juntas de buen gobierno, así como los munic-

51. Caracoles es el nombre adoptado por los zapatistas para las nuevas delimitaciones territoriales. Cada Caracol tiene una junta de buen gobierno.
52. Héctor Díaz Polanco, 2003, "Juntas de buen gobierno: ¿una etapa superior de la autonomía?", *CEMOS-MEMORIA*, núm. 176, México, versión web, p. 1.
53. Así llamados para establecer desde el principio el contraste con el "mal gobierno" de los tres niveles del sistema federal actual en México; a saber, el gobierno del municipio, el gobierno del estado y el gobierno federal.
54. Dirección política del EZLN, formada por representantes de los pueblos indígenas que sirven de base de apoyo a los zapatistas. En su mayoría tienen el rango de comandantes.

pios autónomos, son autónomos únicamente *de facto*. Es comprensible que los partidarios del movimiento indígena consideren que la normatividad estatal no es contradictoria; sin embargo, parece bastante sorprendente cuando esa consideración proviene del gobierno federal. En especial cuando se piensa en las ofensivas sistemáticas contra la población y los “gobiernos disidentes”, en la creciente militarización, la acción de grupos paramilitares vinculados a la policía y el ejército estatal, así como en el desmantelamiento de un gran número de municipios autónomos. No obstante, ésta fue la postura que adoptó el secretario de Gobernación al equiparar la iniciativa zapatista con las decisiones de grupos o asociaciones privadas que organizan sus actividades internas.⁵⁵ Con tal afirmación el gobierno simplemente trataba de ocultar el problema político subyacente. Sin embargo, está claro que el ejercicio de autonomía zapatista se inscribe en el ámbito de los asuntos públicos y no de actividades internas de asociaciones privadas, y que existe una brecha entre la normatividad estatal y el derecho legítimo de los pueblos. Héctor Díaz Polanco explica el discurso del secretario de Gobernación de la época como resultado de un cálculo que, entonces, no consideraba a las juntas de buen gobierno como un desafío concreto. Pero en cuanto la experiencia de autonomía entra en conflicto directo con los intereses del poder del Estado el discurso puede cambiar y la ilegalidad de dichas autonomías puede afirmarse. Así, las autonomías zapatistas *de facto* penden de un hilo —tarde o temprano— pueden verse seriamente amenazadas.⁵⁶

El reconocimiento no construye en sí mismo ninguna realidad de la vida autónoma. Las experiencias de las poblaciones indígenas abordadas, dentro de la estructura estatal como al margen del

55. Héctor Díaz Polanco, 2003, “Juntas de buen gobierno: ¿una etapa superior de la autonomía?”, art. cit., p. 1.

56. Héctor Díaz Polanco, 1996, *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, op. cit., p. 151.

Estado, muestran una autonomía que se teje principalmente “desde abajo”, con la población y reta a las estructuras del poder estatal.

REINVENCIONES IDENTITARIAS

La lucha del EZLN y el movimiento indígena no sólo es una lucha por la autonomía, una lucha contra el Estado. También es una lucha por la construcción de imaginarios colectivos que no se restrinjan a los moldes actuales de identidades étnicas, identidades de género o identidades nacionales. En este sentido, Aída Hernández considera que las reivindicaciones indígenas convergen hacia la construcción de una nueva ciudadanía, una ciudadanía *cultural* en la que el reconocimiento de las diferencias étnicas o lingüísticas no se haga en detrimento de una pertenencia jurídica, identitaria y social al Estado.⁵⁷ Se trata de dar un nuevo significado al discurso unitario sobre la nación y sobre la ciudadanía. La lucha de los pueblos indígenas no sólo intenta redefinir las relaciones con el Estado; también está dirigida a redefinir las relaciones con la sociedad como un todo. En este sentido, una nueva concepción de la ciudadanía debería ser factible. El reconocimiento de lenguas y formas culturales indígenas, por ejemplo, expresa la necesidad de una reestructuración del sistema educativo y del sistema de salud a nivel nacional. Estos sistemas se construyeron a partir del único referente dominante y excluyen cualquier posibilidad de inclusión de diferentes principios o visiones. La reivindicación de las formas de gobierno y de la organización interna también cuestiona la democracia electoral como el único acceso a la participación política.

Sin lugar a dudas, esta lucha debe librarse en varios frentes: contra el racismo de la sociedad mexicana, contra el monismo del Estado, contra los partidos políticos que no dejan espacio para otras

57. Rosalva Aída Hernández Castillo, 2004, “La diferencia en debate: la política de identidades en tiempos del PAN”, en Rosalva Hernández Castillo *et al.* (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN...*, *op. cit.*, p. 295.

formas de construcción de democracia, contra intermediarios locales que acaparan los beneficios de intercambios comerciales, contra el sistema capitalista neoliberal... Una lucha, finalmente, contra una visión unitaria de la sociedad, de su organización y de sus principios, incapaz de aceptar otras posibles visiones, organizaciones y principios diferentes.

En este debate, una de las dificultades que se debe superar son los dos extremos: la idealización del pasado indígena y el racismo oculto en la crítica a otras vías. Efectivamente, frente al desprecio que ha alimentado la crítica a las tradiciones indígenas, a nombre de ciertos sectores de la población mexicana se construye una visión idealista de las poblaciones indígenas; esta visión se centra en la naturaleza armónica e ingenua de los pueblos, su relación espiritual con la madre tierra y sus consensos políticos. Tanto la estigmatización y el desprecio como la idealización pasan por alto la complejidad de las identificaciones y las configuraciones culturales, como si sólo hubiera dos representaciones posibles.⁵⁸ La observación nos muestra la complejidad de las estrategias de los actores indígenas. Las reivindicaciones de las mujeres indígenas son un ejemplo significativo.

Las mujeres indígenas organizadas pudieron confrontar tanto las representaciones idealistas como las francamente racistas. Las mujeres indígenas sentaron bases importantes para repensar la interculturalidad desde una perspectiva dinámica que, al mismo tiempo, recupera la perspectiva histórica de las identidades. En este punto quiero recuperar las palabras de la comandante Esther.

En ocasión de la referida marcha zapatista, la posibilidad de que los representantes zapatistas utilizaran la plataforma del Congreso para defender la propuesta de la Cocopa provocó un acalorado debate. Unos consideraban que los forajidos, sublevados contra el

58. *Ibid.*, pp. 296-297.

gobierno, no debían “profanar” el recinto parlamentario, otros le conferían al EZLN la representación de los intereses de una gran cantidad de pueblos indígenas en el país. Finalmente, los partidarios del “sí” se impusieron y la sede de la Cámara de Diputados abrió sus puertas a los argumentos de los indígenas zapatistas, el 28 de marzo de 2001. Fue un día francamente memorable en el que se escucharon las reivindicaciones de los indígenas en voz propia, y fue una mujer la encargada de dar el mensaje político más importante del EZLN:

Quienes no están ahora [diputados y senadores ausentes] ya saben que se negaron a escuchar lo que una mujer indígena venía a decirles y se negaron a hablar para que yo los escuchara. Mi nombre es Esther, pero eso no importa ahora. Soy zapatista, pero eso tampoco importa en este momento. Soy indígena y soy mujer, y eso es lo único que importa ahora. [...] Yo quiero hablar un poco de eso que critican a la ley Cocopa porque legaliza la discriminación y la marginación de la mujer indígena. Señores y señoras diputados y diputadas. Senadores y senadoras:

Quiero explicarles la situación de la mujer indígena que vivimos en nuestras comunidades, hoy que según esto está garantizado en la Constitución el respeto a la mujer. La situación es muy dura. Desde hace muchos años hemos venido sufriendo el dolor, el olvido, el desprecio, la marginación y la opresión [...]

A nosotras las mujeres indígenas, nos burlan los ladinos y los ricos por nuestra forma de vestir, de hablar, nuestra lengua, nuestra forma de rezar y de curar y por nuestro color, que somos el color de la tierra que trabajamos [...]

Nosotras las mujeres indígenas no tenemos las mismas oportunidades que los hombres, los que tienen todo el derecho de decidir de todo. Sólo ellos tienen el derecho a la tierra y la mujer no tiene dere-

cho como que no podemos trabajar también la tierra y como que no somos seres humanos, sufrimos la desigualdad [...]

No les cuento todo esto para que nos tengan lástima o nos vengan a salvar de esos abusos. Nosotras hemos luchado por cambiar eso y lo seguiremos haciendo [...]

Nosotras además de mujeres somos indígenas y así no estamos reconocidas. Nosotras sabemos cuáles son buenos y cuáles son malos los usos y costumbres.

Malas son de pegar y golpear a la mujer [...] de casar a la fuerza sin que ella quiere, de que no puede participar en asamblea, de que no puede salir en su casa.

Por eso queremos que se apruebe la ley de derechos y cultura indígena, es muy importante para nosotros las mujeres indígenas de todo México.

Va a servir para que seamos reconocidas y respetadas como mujer e indígena que somos. Eso quiere decir que queremos que sea reconocida nuestra forma de vestir, de hablar, de gobernar, de organizar, de rezar, de curar, nuestra forma de trabajar en colectivos, de respetar la tierra y de entender la vida, que es la naturaleza que somos parte de ella.⁵⁹

La comandante Esther reclamó su derecho como mujeres al reconocimiento de sus costumbres. También mencionó las reivindicaciones que se llevan al interior de sus propios pueblos para transformar las tendencias opresivas y excluyentes. Confrontó las visiones que descalifican las peculiaridades culturales y aquellas que las idealizan. Ante el Estado, reivindican su ser indígena y su forma de entender la vida, y frente a las estructuras internas de los pueblos indígenas se movilizan contra las prácticas que consideran contrarias

59. Discurso de la comandante Esther, representante del EZLN, el 28 de marzo de 2001, ante los diputados. *EZLN. Documentos y comunicados núm. 5. La marcha del color de la tierra*, 2003, *op. cit.*, pp. 300-305.

a su dignidad. Bajo la influencia del zapatismo se desarrolló un movimiento de mujeres indígenas. Su propósito era formular los reclamos de la diversidad cultural, basados en una definición más amplia de la tradición. Una tradición que no significa inmovilidad y que recupera la diversidad de voces dentro de los propios pueblos indígenas. Se trata de organizaciones de mujeres indígenas que se movilizan para reivindicar sus derechos culturales y políticos como mujeres y como indígenas. No buscan el reconocimiento de una tradición esencialista, sino el reconocimiento del derecho a reconstruir, confrontar y reproducir una manera de entender la vida que no se da en los términos establecidos por el Estado, sino en los términos de los pueblos.⁶⁰

Otro aspecto que quiero abordar en este tema de reinventiones identitarias es el de los usos del discurso sobre la tradición. La “tradición” como campo de significados manipulados desde el poder permite delimitar lo que es considerado “auténtico” de lo que no lo es. A partir de este campo de significados se pueden definir los principios, los valores o las formas de organización considerados tradicionales; a menudo son constructos o reinventiones ideológicas que sirven a los intereses de los grupos en el poder que buscan legitimarse.

Ya había mencionado la configuración del sentido de pertenencia, dentro del ámbito del municipio, de pueblo indígena. Sentido de pertenencia que se estructura y refuerza con el desarrollo de actos públicos que afirman la cohesión del grupo y guían la acción de los habitantes. En las entrevistas con varias Autoridades en San Juan Chamula, en el momento del trabajo de campo, se mencionó que el chamula debía asumir una triple pertenencia: ser católico, del PRI y tradicionalista. A partir de esos aspectos se articula el poder, la socialización y la organización interna del pueblo.

60. Rosalva Aída Hernández Castillo, 2004, “La diferencia en debate: la política de identidades en tiempos del PAN”, art. cit., pp. 300-302.

El sistema de Autoridades, que fusiona una jerarquía cívica y religiosa, durante mucho tiempo ha sido la base de la estructura social del municipio indígena y la forma de integración de las unidades domésticas o familiares a la vida social. El modelo de esta particular manera de organización parece tener sus orígenes en el sistema colonial de la república de indios que se abordó con anterioridad. Esta estructura había favorecido cierta independencia en la gestión interna, base de las posteriores autonomías *de facto*.

Los miembros de la comunidad ocupan sucesivamente funciones como Autoridades, mayordomías, etc. Estos miembros de la comunidad adquieren prestigio social significativo y su participación también define su pertenencia a la comunidad. Efectivamente, sólo los miembros de la comunidad pueden realizar estas funciones.

Las fiestas religiosas son actos públicos en los que simbólicamente se estrechan los lazos comunitarios. La gente se reúne, algunos vienen de muy lejos, del norte del país o de los Estados Unidos especialmente para la ocasión. Todos participan en la celebración de rituales que involucran valores municipales y de esta forma los habitantes fomentan el mantenimiento del orden cósmico.⁶¹ Uno de los elementos que suscita la fascinación de los observadores extranjeros es la práctica del catolicismo, descrito como heterodoxo. En esta interpretación de la doctrina cristiana, el culto a los santos ocupa un lugar central. Alrededor de este culto se estructuró una forma de religiosidad para incorporar y adaptar aspectos nativos. El panteón de los indígenas está formado por santos católicos a quienes asocian leyendas y experiencias propias. Varias leyendas mencionan los “lazos de parentesco” existentes entre los santos patronos de los pueblos vecinos. Esto explica y construye la relación

61. María Concepción Obregón Rodríguez, 2003, *Tzotziles. Pueblos indígenas del México contemporáneo*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas/PNUD México, p. 18.

con los pueblos cercanos. San Andrés, patrono de Larráinzar, por ejemplo, tiene como hermanas a dos santas patronas de los pueblos vecinos: Santa Magdalena y Santa Marta. La relación entre los pueblos se reafirma regularmente durante las fiestas. Un santo patrono “visita” de manera regular las iglesias de los santos patronos de otros pueblos, durante las ceremonias en las que participan todos los habitantes del pueblo. Este intercambio de “visitas”, correspondencias, pone de relieve relaciones jerárquicas entre pueblos. En este sentido, San Andrés “visita” menos las iglesias de Santa Magdalena y Santa Marta de lo que ellas visitan la suya.⁶²

La importancia del ritual católico en la estructuración de lo que se considera “tradicción” provocó un violento rechazo hacia los misioneros protestantes que habían estado haciendo proselitismo en los pueblos indígenas de la región desde la década de 1960. En el caso de San Juan Chamula, los conversos al protestantismo fueron expulsados del municipio en la década de 1970. Desde entonces, el estado de Chiapas ha estado tratando de calmar las frecuentes tensiones. De hecho, lo que está en juego no es una cuestión de libertad religiosa, sino la estructura misma de la organización social. La conversión al protestantismo significa que algunos habitantes se niegan a participar en el sistema “tradicional” del culto a los santos católicos, directamente relacionado con la organización del poder político. Este poder político lo encarna desde hace tiempo el PRI.

San Juan Chamula y Zinacantán funcionan como pueblos “tradicionales”, pero el ejercicio de la autoridad también puede usarse para acumular fortunas personales a través del control del trabajo, del sistema de comercio, del transporte o del acceso a tierras comunales. Durante muchos años el poder del sistema de Autoridades se basó no sólo en la lógica interna sino también en el apoyo externo, parte de un corporativismo político. Este caciquismo es el fruto de

62. *Ibid.*, pp. 32-33.

las relaciones entre el sistema de Autoridades tradicionales, heredado de la estructura administrativa de la colonización, y el sistema político mexicano. Desde la década de 1940 la tierra, los créditos y las obras públicas se intercambiaron por votos para el partido oficial, el PRI.⁶³ Muchos municipios indígenas vieron así “evolucionar” sus instituciones como grupos de caciques de filiación priista con reconocimiento del Estado. Estos grupos monopolizaban el poder político y lo ejercían sobre el resto de la población. La disidencia fue reprimida severamente con el pretexto de que no respetaba la “tradición”. La tradición no es más que la aceptación o sumisión ante una estructura particular de poder. Pero esta articulación no era garantía de un apoyo incondicional y se produjeron rupturas. Éste es el caso del pueblo de Zinacantán, cuyas Autoridades proclamaban ser del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el momento de la investigación. Se trata de la manifestación de una reestructuración de alianzas y la redefinición de acuerdos por los cuales los caciques buscaban retener el poder. Así, los caciques de Zinacantán habrían integrado una coalición para aliarse con el PRD y responder a una creciente disidencia contra el PRI dentro del pueblo. De esta forma, las Autoridades refuncionalizaron el discurso sobre la democracia y el sistema de partidos.⁶⁴

La práctica política se renueva de acuerdo con las condiciones, pero sobre todo busca la confluencia de intereses mediante prebendas. Así, el discurso sobre la diversidad cultural, entendido como la reivindicación de la tradición o la especificidad cultural, también es un campo en disputa, apropiado por aquellos que tienen el poder dentro de los pueblos indígenas. En estas condiciones, el discurso sobre la tradición y la diversidad cultural puede representar un capital simbólico para quienes lo usan políticamente. La defensa

63. Sarela Paz Patiño, 2004, “Pensando a la diferencia en su posibilidad política”, en Rosalva Hernández Castillo et al. (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN...*, op. cit., pp. 368-369.

64. *Ibid.*, p. 373.

de la diferencia cultural no sólo significa reivindicación y resistencia; también significa la cooptación de la resistencia por parte de los detentores del poder que buscan posicionarse en el reajuste de las relaciones de poder.⁶⁵

Hoy, los pueblos indígenas se caracterizan por una creciente estratificación social: indígenas ricos, pobres, campesinos, comerciantes, trabajadores, protestantes, católicos, tradicionalistas, del PRI, del PRD, zapatistas, de organizaciones campesinas independientes, etc. Estos diferentes poderes se enfrentan con violencia e intentan salvaguardar sus propios intereses. Existe un importante dinamismo político que redefine las estructuras de la organización interna de los pueblos, permitiendo la aparición de nuevas redes de representación y de nuevas formas de organización. La complejidad de la realidad interna y del contexto de los municipios indígenas da lugar a alianzas y relaciones entre grupos que difícilmente se podrían imaginar. Los pueblos no son sólo víctimas o sujetos pasivos de la “modernidad”; también son observadores informados del lugar que ocupan en la configuración étnica y social del mundo de hoy y son conscientes de las circunstancias concretas en que deben actuar. Uno de los elementos visibles en este cambio de perspectiva probablemente es la participación cada vez más importante de las mujeres indígenas en los movimientos políticos y religiosos, y en las actividades de producción y comercialización.⁶⁶

La relación Estado, derecho e indígenas se ha construido simbólica e institucionalmente desde la época colonial. Aun cuando resultaba difícil pensar que la relación iba a cambiar con las elecciones presi-

65. *Idem.*

66. María Concepción Obregón Rodríguez, 2003, *Tzotziles. Pueblos indígenas del México contemporáneo, op. cit.*, p. 37.

denciales de junio de 2000, el fin de 70 años del PRI en el poder y el envío de la Ley Cocopa al Congreso dieron lugar a un periodo inicial de júbilo por parte de ciertos sectores de la población mexicana, que fue seguido por un periodo de desencanto general debido a la continuidad y el fortalecimiento de las políticas económicas y sociales que habían caracterizado toda una historia de formación nacional. La naturaleza altamente limitada de la reforma legislativa en materia de derechos y cultura indígena y la promoción de “proyectos de desarrollo” que no toman en cuenta la voluntad de las poblaciones indígenas y rurales directamente afectadas, evidencian las limitantes del proyecto multicultural en el que muchos creímos con la promesa de los primeros cambios legislativos en materia de derechos indígenas.

En efecto, las viejas políticas integracionistas y “modernizadoras” tomaron la forma de un nuevo discurso. Este discurso combinó la exaltación de la diversidad cultural, por un lado, y la implementación de programas de capacitación en “capital humano” para desarrollar el “espíritu emprendedor” en las poblaciones indígenas, por el otro.

En ese contexto, la aparición de un nuevo discurso sobre el derecho a la diversidad cultural no puede ser aplaudida. Una nueva retórica del poder vacía conceptualmente las nociones mientras las hace suyas. Frente a las presiones de los movimientos indígenas a nivel nacional el gobierno ha adoptado un compromiso retórico. El discurso en favor de la diversidad cultural se ha instrumentalizado prácticamente desde su aparición, a partir de la reforma constitucional de 1991, que presenta a México como un país pluricultural. Este discurso forma claramente parte de una política adaptada al reposicionamiento de una ideología monista del Estado.⁶⁷

67. Sarela Paz Patiño, 2004, “Pensando a la diferencia en su posibilidad política”, en Rosalva Hernández Castillo *et al.* (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN...*, art. cit., p. 357.

Los organismos internacionales, como puntos de convergencia de los poderes políticos y de asignación de recursos para los países emergentes, establecen parámetros para evaluar la legitimidad de los gobiernos nacionales. *Nuestra diversidad creativa*, código internacional de conducta sobre la cultura propuesto por la UNESCO, es un claro ejemplo a este respecto. Algunos Estados se reapropiaron el discurso altamente simbólico, diluyendo antiguas reivindicaciones y construyendo una forma renovada de dominación.

Las reivindicaciones culturales reemplazaron a los movimientos campesinos de la década de 1970. El Estado presta una plena atención a los derechos culturales vaciados de sus dimensiones sociales, políticas y económicas; el gobierno encontró en estas reivindicaciones culturales un sustituto natural del tema de la distribución de la riqueza y de la tierra. Los instrumentos jurídicos no tienden a la consolidación de *territorios* indígenas; están más orientados a la confirmación del principio de propiedad privada e individual de la tierra. El concepto de patrimonio indígena abordado por el gobierno tiene, en realidad, sólo implicaciones folclóricas.

En esta segunda parte se esbozó el contexto general que da sentido y explica manifestaciones particulares del fenómeno jurídico en los pueblos indígenas, con base en la vinculación entre la cosmogonía y la justicia. Se abordó la superposición de diferentes concepciones de la regulación social y, en ese sentido también, la problemática articulación entre Estado, derecho e indígenas. En la tercera parte se partirá de las distintas concepciones de justicia, del marco institucional y de las prácticas estratégicas de los actores, resaltadas en esta segunda parte, para liberarnos de la mirada jurídica dominante y explorar conceptos como de la justicia negociada y la oralidad jurídica, en busca de una perspectiva más amplia del derecho y de la juridicidad.