

# Democracia y derechos indios en México: la ciudadanía multicultural como modelo de paz

LAURA RAQUEL VALLADARES DE LA CRUZ\*

## Resumen

Las luchas indias por el reconocimiento de sus derechos colectivos y por la instauración de un modelo político que podríamos enmarcar en la llamada “ciudadanía multicultural” tiene ya varias décadas, y aunque se han registrado avances en términos de reconocimientos constitucionales, éstos aún no responden a las demandas de establecer regímenes autonómicos en diferentes regiones del país. Por su parte, el gobierno mexicano ha asumido un discurso político donde la pluralidad y la tolerancia son asumidas como parte de la política pública; sin embargo, la nueva ley indígena de julio de 2001 y los programas gubernamentales sitúan a los indígenas del país como menores de edad sujetos de una política asistencial, lo que aleja la posibilidad de reconocerlos como actores políticos.

## Abstract

The Indian fights by the recognition of its collective rights and by the restoration of a political model that we could frame in the “multicultural citizenship” have several decades already, and although advance in terms of constitutional recognitions have been registered, these do not yet respond to the demands to establish autonomic regimes in different regions of the country. On the other hand, the Mexican government has assumed a political speech where the plurality and the tolerance are assumed as part of the public policy, nevertheless, the new indigenous law of July 2001 and the governmental programs locate the natives of the country as minors of a welfare policy, which moves away the possibility of recognizing them as political actors.

*Palabras clave:* multiculturalidad, ciudadanía, autonomía, movimiento indígena.

---

## Introducción

**E**n este trabajo abordaremos uno de los temas que ha ocupado la agenda política mexicana desde la década de los noventa y

\* Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Av. San Rafael Atlixco núm. 186, col. Vicentina, delegación Iztapalapa, CP 09340, México, D.F.

---

---

especialmente a partir de 1994, como resultado del levantamiento zapatista en el sureño estado mexicano de Chiapas, el 1º de enero de 1994, y se refiere a las demandas indígenas por el reconocimiento de sus derechos colectivos en el marco de lo que podemos llamar “la revuelta por la dignidad”. Primeramente abordaremos cuál es el contexto en que se da la disputa india por la llamada “ciudadanía multicultural”, para poder mostrar cómo la retórica del actual gobierno mexicano está basada en la defensa de la pluralidad cultural de la nación, mientras que en la praxis política se vive un proceso de contrarreformas en distintos ámbitos. Son dos las que nos interesa discutir aquí: una se refiere a la modificación del régimen social de la tenencia de la tierra que ha puesto en entredicho los derechos territoriales de los pueblos indígenas y que son la base de su reproducción sociocultural. La otra contrarreforma se refiere específicamente a la legislación sobre derechos indígenas. Mostraremos cómo el discurso democrático y “plural” del Estado mexicano responde, por un lado, a la gran movilización de base étnica que recorre el país desde hace por lo menos tres décadas y especialmente en la última, en la cual el movimiento se ha nucleado alrededor del reconocimiento legislativo de regímenes autonómicos de diferente cuño. Y por otro lado, el Estado responde también a los compromisos asumidos al signar instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, simultáneamente elabora reformas que son concordantes con la llamada reforma del Estado que han situado a los indígenas como “menores de edad” en la política pública, realidad que se aleja de las demandas enarboladas por el movimiento indígena nacional y potencia el recrudecimiento de conflictos en diferentes etnorregiones del país.

### **La ciudadanía multicultural como derecho y como búsqueda de paz**

La discusión sobre el derecho al ejercicio de una ciudadanía diferenciada con base en la diferencia cultural tiene más de una década, sin embargo, también es cierto que existe previamente una reflexión alrededor de la ciudadanía como modelo de identidad en los Estados nacionales.

La ciudadanía surgió como un conjunto de mecanismos institucionales que regularon las relaciones entre el Estado y la población, definiendo los derechos y las obligaciones de esa última e introduciendo el principio de igualdad formal, en contraste con los arreglos estamentales de la sociedad feudal. Se conceptualizó la relación individuo-Estado de manera “secular”, manteniendo la neutralidad estatal frente a convicciones, proyectos ideológicos u otras preferencias “privadas” por parte de los ciudadanos. De tal forma, el ciudadano se identificó con el Estado-nación y, a menudo, dicha identificación se tradujo en una fuerte sensación de pertenencia. Con el curso del tiempo, este sentimiento de pertenencia iba a ser respaldado por la conquista de los derechos sociales. Sin embargo, a partir de la globalización y la correspondiente reforma del Estado se han modificado algunas de las funciones “sociales” de éste. Se han incrementado los flujos mundiales tanto en el área del mercado como a nivel cultural, y la interrelación cada vez más dependiente de mecanismos de regulación económica supranacionales ha impactado los cimientos de los modelos tradicionales de los Estados nacionales; dichos cambios se han reflejado igualmente en la noción de ciudadanía. Este proceso tiende a debilitar la importancia de la referencia territorial nacional de la identidad y, por lo tanto, a socavar los cimientos de la ciudadanía tradicional.<sup>1</sup>

En términos históricos, la conformación de los derechos ciudadanos en América Latina fue muy distinta a la secuencia de derechos civiles, políticos y sociales que se dio en el contexto europeo. Diversos autores han mostrado cómo la ciudadanización construida en América Latina, a partir de las independencias, en algunos casos significó un nuevo proceso de expoliación para los pueblos indígenas, porque se tradujo en políticas de desamortización, en diversas tentativas para fragmentar las tierras de propiedad colectiva en propiedades privadas, procesos que llevaron, en muchos casos, a una nueva ola de concentración de tierras impulsada por el surgimiento de nuevos mercados locales y mundiales. Al mismo tiempo, los derechos políticos estaban restringidos a la población masculina, alfabetizada y po-

---

<sup>1</sup> Willem Assies, *et al.*, *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, México, El Colegio de Michoacán-Instituto Federal Electoral de Michoacán, 2002, pp. 17-51.

---

---

seedora. De tal suerte que, desde sus inicios, la ciudadanía fue un proceso mucho más exclusionista que en el caso europeo.<sup>2</sup>

Fue durante el nacional-desarrollismo y el populismo que se dio una cierta expansión de los derechos sociales a cambio de una limitación del derecho del ejercicio autónomo de los derechos políticos en un contexto de derechos civiles poco desarrollados; se ha hablado de una “corporativización del modelo de ciudadanía”, que se refiere a una ciudadanía “regulada”. Es decir, que la ciudadanía quedó limitada a ocupaciones legalmente definidas y reconocidas que conllevaban su control por parte del aparato estatal a través de figuras como el sindicato y la centrales campesinas, entre las más importantes, y hubo quien quedaría fuera de ellas como las empleadas domésticas o los indígenas.<sup>3</sup>

Posteriormente, las crisis económicas surgidas a partir de la década de los años setenta proporcionaron el marco para una restricción de los derechos sociales y para el crecimiento de la pobreza. La crisis llevó a la adopción de las políticas de ajuste estructural en el marco del llamado “Consenso de Washington” y al inicio de las reformas del Estado que caracterizaron a la década de los ochenta. Paradójicamente, los años ochenta también fueron los años de las transiciones hacia gobiernos civiles formalmente democráticos. Se podría hablar de una doble transición: hacia una economía de mercado desregulado, por un lado, y hacia la democracia política, por el otro. Las reformas de los Estados latinoamericanos iniciadas a raíz de las crisis de los setenta responden a múltiples presiones derivadas de los requerimientos del ajuste estructural, así como a demandas y luchas de distintos sectores sociales para lograr la democratización. Los ajustes al cambiante orden global incluyen la absorción de algunas de las funciones del Estado por mecanismos transnacionales y por el manejo macroeconómico, cada vez más orientado por agencias supranacionales. Al mismo tiempo, se estrechan los parámetros políticos de maniobra para los gobernantes y se limitan *a priori* las posibilidades para la construcción de alternativas. De esta manera, ciertas funciones de los Estados están siendo reformadas mediante políticas de descentralización y privatización.

<sup>2</sup> Rossana Barragán, *Indios, mujeres y ciudadanos; legislación y ejercicio de la ciudadanía en Bolivia (siglo XIX)*, La Paz, Fundación Diálogo, 1999.

<sup>3</sup> Véase Willem Assies *et al.*, “Ciudadanía, cultura...”, 2001.

En este contexto, la entrada a la “era de la globalización” tiene importantes implicaciones sobre la ciudadanía, en tanto que el neoliberalismo no es solamente una doctrina económica, sino que incluye un proyecto cultural y una particular visión de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Con el anterior desmantelamiento de los mecanismos de regulación económica y de representación corporativista se busca una despolitización de la economía y se pretende lograr un Estado aislado y blindado de las influencias sociales “indebidas”; estos elementos han configurado una geometría variable de la ciudadanía.<sup>4</sup>

En la globalización existen algunos rasgos importantes que corren paralelos a la transición hacia nuevos roles estatales y hacia un nuevo tipo de sociedad “posindustrial” o sociedad red, como la llama Castells (1999); por ejemplo, otros principios identitarios han ido cobrando preeminencia, como los religiosos, nacionales, territoriales, étnicos y de género, siendo, cuando existen, la fuente fundamental de sentido del individuo. El proyecto histórico racionalista (tanto liberal como marxista), que buscaba eliminar el peso de la identidad, ha sido superado y en su lugar se ha reivindicado la importancia de las identidades tradicionales, basadas en principios culturales o históricos. Así, las identidades basadas en los principios simbólicos abstractos de ciudadanía o clase social han perdido relevancia, principalmente debido al vaciamiento de contenido histórico que afecta a las instituciones y organizaciones encargadas de velar por estos principios, entiéndase el Estado-nación y los sindicatos respectivamente.<sup>5</sup>

Si la identidad latinoamericana se basó en políticas populistas y clientelares, argumentando “un proyecto de desarrollo frente a los poderosos”, cuando el Estado se desliga de la nación y se transforma en un agente más de los flujos globales, en gran medida separándose de sus bases sociales tradicionales, la identidad nacional pierde fuerza como principio de cohesión y sentido colectivo, dividiéndose en dos principios alternativos: el individualismo (como fuente de racionalidad legitimada en el mercado) y el reforzamiento de las identidades “parciales”, como llama Castells a las identidades comunitarias, étnicas, religiosas y regionales. Así, ante la ausencia de un principio

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> Manuel Castells, *Globalización, identidad y Estado en América Latina*, España, 1999.

---

---

identitario unificador, la demanda es construir una “comunidad territorial defensiva como apoyo de estrategias de supervivencia individual”.<sup>6</sup> Para este autor, el Estado ha de reconstruir su legitimidad ya no basado en viejas identidades formadas por el Estado-nación, sino en torno a nuevas identidades plurales comunicables, o inteligibles, como propone Cardoso de Oliveira, que articulen la nueva lógica que gobierna el ámbito global con los desafíos de reconocimiento de lo local.

En este contexto se da igualmente la aparición de los llamados “comunitarismos excluyentes” que han tenido dimensiones de tragedia, como en las experiencias de Líbano, la ex Yugoslavia o la Unión Soviética. Para De la Peña, estos “comunitarismos excluyentes” se constituyen como una respuesta violenta al fracaso del Estado de garantizar la identidad frente a la ley y prevenir la exclusión formal o práctica de ciertos grupos étnicos o religiosos, y que también surgen cuando ciertos grupos resienten la disminución de su poder relativo, como ocurre con ciertos grupos de derecha fundamentalista en Estados Unidos o en la Europa penetrada por migrantes de los antiguos imperios coloniales. Para este autor, con “el desencantamiento del mundo” aparece un nuevo encantamiento: el de su propia identidad. Una identidad que absolutiza sus valores y redefine la participación política en términos de enfrentamientos mortales con cualquiera otra identidad, que intenta privatizar totalmente la esfera pública, pues no tolera compartirla.<sup>7</sup>

A pesar de esta certeza, en el caso de América se podría decir que existen algunas organizaciones que mantienen un discurso comunal excluyente, por ejemplo las que niegan la posibilidad de comunicación intercultural; tal sería el caso de ciertos activistas étnicos que rechazan la pertinencia de conceptos como derechos humanos, ciu-

<sup>6</sup> Sin embargo, como bien apunta De la Peña que en pleno fin de milenio el territorio nacional, el suelo patrio, continúa siendo una metáfora privilegiada de la idea de nación en México, y esta metáfora puede ser efectivamente utilizada en los discursos hegemónicos del Estado. De hecho, la defensa del territorio también ha servido a ciertos voceros del gobierno para atacar las demandas de los grupos indígenas que exigen el reconocimiento de sus territorios y derechos étnicos, pues se arguye que tales demandas llevarían a la balcanización del país. Véase Guillermo de la Peña, “Territorio y ciudadanía étnica en la nación globalizada”, en *Desacatos*, núm. 1, *Nación, etnia y territorio*, México, CIESAS, 1999, pp. 13-27.

<sup>7</sup> Guillermo de la Peña, “La modernidad comunitaria”, en *Desacatos*, núm. *Modernidad y ciudadanía a fin de siglo*, México, CIESAS, 2000, pp. 51-61.

dadanía o sociedad civil, por ser conceptos “occidentales”.<sup>8</sup> Con todo, estas posturas no son la característica fundamental de los movimientos y organizaciones étnicas. Por el contrario, el objetivo más importante de la mayoría de ellos es la participación democrática en la sociedad mayor, tanto en toda la nación como en todo el mundo, que en una compleja construcción está reivindicando el reconocimiento de una “ciudadanía étnica”.

### *Ciudadanía étnica*

La discusión sobre el reconocimiento de una ciudadanía étnica es compleja, porque implica que diversos aspectos de las estructuras estatal-nacionales liberales sean modificados o replanteados. Existe un acuerdo básico sobre los elementos que podrían configurar dicha ciudadanía étnica, como son el reconocimiento del derecho de los pueblos originarios a la libre determinación; la expresión de ésta; la autonomía, que como régimen político y territorial implica para su ejercicio el reconocimiento de territorios delimitados, un autogobierno con competencias, entre las que están, además de la administración y gestión de recursos, la impartición de justicia a partir de los llamados “usos y costumbres”; y aceptar la posibilidad de la convivencia de órdenes jurídicos alternos, a veces interrelacionados y en ocasiones diametralmente opuestos al sistema jurídico positivo, es decir, del reconocimiento del llamado “pluralismo jurídico”. Se involucran igualmente las nociones y proyectos de “desarrollo” que establece el Estado frente a los planteamientos de “desarrollo” o “etnodesarrollo” de los pueblos indígenas. El reconocimiento de una *ciudadanía étnica* plantea, asimismo, la necesidad de la pluralización de las esferas públicas. Se trata, pues, de uno de los desafíos más relevantes a que se enfrenta el liberalismo, además con la particularidad de que en el proceso de lucha los indígenas enfrentan al Estado con un doble papel: como interlocutor y como adversario.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, el artículo de Jane Collier y Shadow, “Derechos humanos como una nueva forma de colonialismo”; en él alerta sobre los peligros de imponer o utilizar los derechos humanos como una nueva forma de imposición a las culturas no occidentales, *Memoria*, México, 2001.

<sup>9</sup> Véase Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema, “La diversidad como desafío: una nota sobre los dilemas de la diversidad”, en Willem Assies, Gemma van der Haar

---

---

La ciudadanía multicultural implica el reconocimiento jurídico de derechos políticos y sociales a poblaciones diferenciadas culturalmente en el contexto de los Estados nacionales que las contienen. Se traduce en modificaciones y/o adhesiones a la Constitución, lo que les otorga ciertos derechos como son la autonomía, los autogobiernos, territorios, cuotas de representación en el Congreso (Parlamento), así como el establecimiento de políticas públicas que hagan viable su ejercicio. La ciudadanía multicultural involucra la transferencia de jurisdicciones para los pueblos originarios, también llamados pueblos autóctonos, Rouland *et al.* (1999), pueblos indígenas y/o minorías nacionales, Kymlicka (1996), que por la condición de subordinación y opresión social que viven en los Estados nacionales son sujetos de dichos derechos. Son, asimismo, respuestas jurídicas a antiguos reclamos indígenas que van desde su derecho a una educación bilingüe e intercultural, el reconocimiento de sus formas tradicionales de impartición de justicia, el derecho a elegir a sus representantes, a la elaboración de proyectos socioeconómicos basados en su cosmovisión, sus recursos naturales y sus necesidades, así como el respeto de su identidad cultural, entre otros, es decir, se está reivindicando la implantación de una “política afirmativa” que les garantice su reproducción como pueblos en condiciones de mayor equidad económica y sociopolítica, así como su participación en las estructuras de decisión nacional.<sup>10</sup>

Igualmente, esta ciudadanía multicultural otorga ciertos derechos a las etnias, entendidas como colectividades sociales que comparten una cultura e identidad particular cuya vivencia en los diferentes Estados nacionales es el resultado de procesos migratorios originados por diversas causas, como son la búsqueda de empleo, el deseo de encontrar mejores condiciones de vida, o por la expulsión de sus territorios originarios, lo que generalmente está vinculado con los procesos de guerra, violencia, represión o pobreza, entre otras, y son igualmente reclamantes de derechos específicos en los diferentes Estados modernos.

---

y André Hoekema (eds.), *El reto de la diversidad*, México, El Colegio de Michoacán, 1999, pp. 505-542.

<sup>10</sup> Norbert Rouland, Stéphane Pierré-Caps y Jaques Poumarède, *Derecho de minorías y de pueblos autóctonos*, México, Siglo XXI, 1999; Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de minorías*, España, Paidós, 1996.



Si bien la ciudadanía multicultural es una temática que ha recorrido el planeta en su conjunto, debe reconocerse inicialmente que se trata de una demanda complementaria a las reivindicaciones sobre el ejercicio de una ciudadanía plena para los pueblos y etnias del planeta.

Antes de señalar cómo buena parte de las demandas indias por su reconocimiento como diferentes se ha resuelto por la vía jurídica, quisiera hacer brevemente referencia a la envergadura de este proceso en el contexto mundial.

Me parece que no está de más recordar que la pluralidad cultural es connatural a los Estados nacionales, pues, de acuerdo con estimaciones recientes los 184 Estados independientes del mundo, contienen más de 600 grupos de lenguas vivas y 5 000 grupos étnicos, y en términos generales se habla de la existencia de alrededor de 300 millones de "autóctonos", por lo que más bien son escasos los países cuyos ciudadanos comparten el mismo lenguaje o pertenecen al mismo grupo nacional.

A más de cincuenta años de creada la Organización de Naciones Unidas (ONU), el mundo descolonizado se encuentra constituido por Estados-nación donde numerosas poblaciones no se reconocen como parte integrante de las entidades políticas que las involucran y alimentan fuertes descontentos respecto a ellas, o, en el peor de los casos, se encuentran en lucha abierta con otros componentes étnicos que ocupan el mismo espacio "nacional". Se trata de poblaciones llamadas por los expertos "minorías en riesgo", pues, al considerarse como parte integrante de determinados pueblos, ven sus aspiraciones, propuestas y proyectos de futuro rechazados o reprimidos por "sus" gobiernos y se manifiestan y luchan por todo el planeta demandando el reconocimiento de sus derechos inalienables.

Como una muestra de esta situación, en un artículo publicado en 1993, Gurr menciona la existencia de no menos de 114 países que tendrían en su territorio "minorías en riesgo", al punto de aseverar que ninguna región del mundo escaparía de este fenómeno.<sup>11</sup> En el caso de América Latina se habla de por lo menos 17 países, de los 23 que la conforman, que cuentan con la presencia de dichas mino-

---

<sup>11</sup> T. Gurr, "Why do Minorities Rebel: A Global Analysis of Communal Mobilization and Conflicts Since 1945", en *Internacional Political Science Review*, vol. 14, núm. 2, 1993, pp. 161-201.

---

---

rías o pueblos indígenas.<sup>12</sup> Por su lado, Bárbara Haff ha observado que desde 1945 han ocurrido cerca de 50 episodios de genocidio y masacres políticas dirigidas contra más de 70 minorías étnicas y religiosas, causando entre nueve y 20 millones de civiles asesinados. La guerra, la violencia y la intolerancia también acarrearán otro tipo de problemas, como el referido a la masiva huida de población civil, es decir de refugiados. De acuerdo a el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), existen más de 20 millones de refugiados y entre 20 y 25 millones de desplazados internos; uno de cada 130 habitantes de la tierra es refugiado o desplazado interno. Las mujeres y los niños son los que más sufren esta situación, pues representan 75% de los refugiados.<sup>13</sup> Estos aterradores datos nos muestran la envergadura del conflicto intercultural y la necesidad de encontrar salidas dignas y justas para las minorías y pueblos indígenas.

Los especialistas en el estudio de minorías coinciden en señalar que: 1) los conflictos etnopolíticos son la fuente principal de los desastres humanos y 2) que los conflictos etnopolíticos tienen implicaciones muy serias para la seguridad regional e internacional;<sup>14</sup> sin embargo, lo que olvidan señalar los especialistas es que los conflictos se generan justamente por la estrechez, cuando no por las prácticas etnocidas, del modelo liberal de nación homogénea “imaginada” por nuestros Estados.<sup>15</sup> Además, generalmente, a las condiciones de desconocimiento de la pluralidad cultural, se une la condición de subordinación socioeconómica en la que se encuentran los pueblos

<sup>12</sup> Chistian Gros, *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad*, Colombia, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2000.

<sup>13</sup> Véase el artículo de Tania Molina R., “Desplazados, el lado invisible de la guerra”, en el suplemento *Masiosare*, del diario *La Jornada*, domingo 7 de octubre de 2001. Allí mismo se menciona que el concepto de “refugiado” proviene de los albores de la Segunda Guerra Mundial, cuando más de un millón de personas deambulaba por Europa buscando un lugar donde establecerse e iniciar una nueva vida. En respuesta a esta situación, la ONU aprobó la Convención sobre el Estatuto de Refugiados, mejor conocida como Convención de Ginebra de 1951. En ella se define como refugiado a quien debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad o pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede, o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país.

<sup>14</sup> T. Gurr, “Why do Minorities Rebel?”, ponencia al simposio “Federalism Against Ethnicity”, Institutional, Legal and Democratic Instruments to Prevent Violent Minority Conflicts, Bâle, ONU, 1995.

<sup>15</sup> Sobre la noción de nación imaginada véase a Benedict Anderson, *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo*, México, FCE, 1993.

indígenas de América y que es en buena medida la causa principal de las revueltas y levantamientos indígenas. En realidad, lo que se debería replantear y se está replanteando es este modelo de Estado, por uno en donde el respeto a la diversidad y la multiculturalidad sean parte esencial; asimismo, se está demandando que los Estados establezcan modelos de desarrollo más equitativos en términos económicos, lo que seguramente disminuiría la conflictividad en la convivencia interétnica.

Por otro lado, las múltiples experiencias de los conflictos interétnicos que se registran en el mundo nos llevan a señalar que éstos deben ser situados, en la arena política, en el escenario de una lucha por espacios de poder autónomos al Estado y por el acceso a espacios de poder estatales, proceso que en México los pueblos indígenas llaman la “refundación del Estado” [véanse en este sentido los planteamientos de organizaciones indígenas como la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), el Congreso Nacional Indígena (CNI) y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)].<sup>16</sup>

En el caso de México, como en el resto de América Latina, esta disputa forma parte un proceso más amplio ligado a la instauración de regímenes democráticos, donde la tolerancia y el respeto a la diversidad sean uno de sus componentes centrales, y finalmente se trata en buena medida de una defensa de amplios sectores sociales frente a los efectos desgarradores de esta fase del capitalismo neoliberal. En este último contexto, las alianzas intersectoriales con amplias capas de la sociedad civil, así como su vínculo con el movimiento democratizador, es, a nuestro entender, una de las particularidades de las disputas indias en América Latina y una de las explicaciones de por qué no se han generado movimientos fundamentalistas y esencialistas en nuestra América.

<sup>16</sup> La ANIPA es una organización de carácter nacional que aglutina alrededor de 230 organizaciones indígenas de diferentes etnias y estados de la república; fue creada en 1995 en una reunión inédita en el recinto de la Cámara de Diputados. Esta organización ha elaborado una de las propuestas de autonomía regional más ricas de la década. El CNI es la red de organizaciones indígenas más importante del país; a él pertenece la ANIPA. El CNI es el principal interlocutor del EZLN con el movimiento indígena nacional; fue creado en 1996 como la culminación del proceso organizativo generado por el EZLN. Para un acercamiento a los planteamientos del EZLN sugiero revisar su página web [www.ezln.org.mx](http://www.ezln.org.mx), a través de la cual puede accederse a un gran número de vínculos con otras organizaciones nacionales e internacionales, y conocer de primera mano sus planteamientos, convocatorias y comunicados; asimismo, la página se complementa con artículos de estudiosos sobre el tema y resúmenes de la prensa internacional, entre otros temas.

---

---

Para los Estados modernos, la conflictividad y beligerancia de los pueblos originarios y etnias representa, además de un cuestionamiento a los cimientos mismos de las formaciones estatales nacionales, acciones irredentas alarmantes, porque suponen que existe la posibilidad de desmembramiento de sus longevas estructuras políticas.

Es importante recordar que fue desde la década de los años setenta del recién fenecido siglo XX cuando en América se generaliza un movimiento panindio que, sustentado en una ideología etnicista, inicia de manera persistente reclamos alrededor de sus derechos colectivos.<sup>17</sup> Y, también por esos años, uno de los especialistas y profundos conocedores de la problemática étnica en América Latina, el brasileño Darcy Ribeiro, alertó a los gobiernos latinoamericanos sobre la necesidad de establecer políticas públicas que dieran cabida a los reclamos indios, pues de acuerdo con el grado de movilización existente desde esos años, todo indicaba que, si los gobiernos no respondían a estos reclamos, podrían generalizarse procesos irredentos indios cuya envergadura y violencia podrían tomar la forma de los movimientos de liberación nacional.<sup>18</sup>

Ante el panorama complejo y conflictivo en el mundo contemporáneo se ha creado un cuerpo de legislaciones internacionales y nacionales encaminadas a la búsqueda de soluciones negociadas en el marco del respeto de los derechos humanos, tanto individuales como colectivos, siempre dentro de los límites de los modelos liberales existentes, e incluso muchas de esas modificaciones constitucionales son funcionales a las reformas estructurales establecidas en el mundo, como son los casos de las reformas agrarias.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Sobre la emergencia de la movilización indígena en América Latina, véase el trabajo de Guillermo Bonfil, *Utopía y revolución. El pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina*, México, Nueva Imagen, 1981. En cuanto a la ideología etnicista o la "etnicidad", la entendemos en los mismos términos que Miguel Alberto Bartolomé y Susana Devalle, quienes plantean que cuando la identidad de un grupo étnico se configura orgánicamente como expresión de un proyecto social, cultural y/o político que supone la afirmación de lo propio, en clara confrontación con lo alterno, nos encontraríamos en presencia de la etnicidad. La etnicidad se manifiesta entonces como la expresión y afirmación protagónica de una identidad étnica específica. Véase Miguel Alberto Bartolomé, *Gente de costumbre y gente de razón. Las identidades étnicas en México*, México, Siglo XXI-INI, 1997 y Susana Devalle, "Etnicidad: discursos, metáforas, realidades", en Susana Devalle (coord.), *La diversidad prohibida. Resistencia étnica y poder de Estado*, México, COLMEX, 1987.

<sup>18</sup> Darcy Ribeiro, "Etnicidad, indigenismo y campesinado. Futuras guerras étnicas en América Latina", en Susana Devalle, *La diversidad...*, 1987, pp. 43-59.

<sup>19</sup> Por ejemplo, en lo relacionado con las reformas agrarias, podemos ver que para el caso específico de México, al modificarse el artículo 27 constitucional, que consagraba el carácter

Entre las legislaciones más importantes están el Convenio 169 de la OIT, el Proyecto de Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, la Declaración de la Organización de Estados Americanos (OEA). Además, la declaración de la ONU de consagrar en 1995 el “Decenio de los Pueblos Indígenas”, de acuerdo a la cual los Estados se comprometían a realizar acciones políticas en favor de los pueblos indígenas. Por otro lado, contamos con la existencia de por lo menos 17 constituciones latinoamericanas que han adicionado en sus textos constitucionales su reconocimiento como naciones pluriculturales y, por tanto, otorgado derechos a sus poblaciones originarias. La primera reforma fue realizada a la constitución de Brasil en 1988 y la última a la mexicana en julio de 2001.

Mencionemos algunos de los derechos legislados hasta la fecha: reconocimiento como sujetos de derecho en tanto pueblos indígenas (Ecuador, 1998; Brasil, 1988; Argentina, 1994; Bolivia, 1995; Colombia, 1991) y de sus territorios tradicionales (Colombia, 1991); protección y reconocimiento de tierras indígenas (Chile, 1993; Argentina, 1994) y reservas indígenas (Costa Rica, 1977); reformas agrarias que protegen terrenos indígenas (Brasil, 1998; Honduras, 1993); reconocimiento de posesión colectiva de la tierra de etnias y comunidades indígenas (Venezuela, 1983 y 1999); educación bilingüe intercultural (Perú, 1993); reconocimiento de sistemas normativos indígenas (Bolivia, 1995; Colombia, 1991) y de regímenes autonómicos (Nicaragua, 1987; Panamá, 1953 y 1983); cuotas de representación en los congresos nacionales (Guatemala, 1993; Ecuador, 1999); reconocimiento de las lenguas indígenas como oficiales (Paraguay, 1992); respeto y preservación de las lenguas indígenas (El Salvador); tipificación del delito de discriminación étnica (Guatemala, 1993), entre los más relevantes.<sup>20</sup>

---

inalienable, inembargable e imprescriptible de las tierras de comunidades y ejidos, se abre la tierra al libre juego del mercado y se rompe con los impedimentos legales para que dicha tierra sea considerada como una mercancía; asimismo, se abren los candados para su explotación, ya sean sus recursos biogenéticos o sus potenciales turísticos, y por lo tanto la investigación que evalúe la factibilidad de inversiones en esas tierras antes protegidas.

<sup>20</sup> Las legislaciones completas para cada país latinoamericano pueden consultarse en los siguientes textos: Rodolfo Stavenhague, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, COLMEX-Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), 1988; Magdalena Gómez, *Derecho indígena*, INI-AMNU, México, 1997; Gisela González, *Derechos de los pueblos indígenas. Legislación en América Latina*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 1999.

---

---

Como señalaremos más adelante, el resto de América Latina adelanta con mucho al caso mexicano en lo que se refiere a derechos indígenas; esto es por demás paradójico, porque hasta hace menos de una década nuestro país había sido el más avanzado en materia de derechos sociales, como son los derechos agrarios, y fue puntero en política indigenista, y ahora estamos colocados a la cabeza de las contrarreformas.

Haciendo un recuento rápido de algunos de los procesos políticos relevantes que han impactado a los pueblos indígenas en nuestra América, que van desde el fin de las dictaduras militares en América Latina y los sinuosos senderos por donde se abre camino la democracia, se han sucedido procesos como el fin de la genocida guerra civil en Guatemala, que después de casi 20 años finalizó con la firma de los “Acuerdos de Paz”, uno de los cuales es el llamado *Acuerdo sobre la Identidad y los Derechos de los Pueblos Indígenas*, firmado en marzo de 1995;<sup>21</sup> el triunfo de la Revolución Sandinista en Nicaragua, que reconoció dos regiones autónomas en la Costa Atlántica; los levantamientos indios de Ecuador en los años de 1990,<sup>22</sup> 1998 y

<sup>21</sup> Según los términos del Acuerdo Indígena, los delegados indígenas están participando en comisiones paritarias con el gobierno con el fin de llegar a acuerdos concernientes a propuestas de enorme trascendencia, como son los derechos de la tierra, la reforma educativa y los asuntos más amplios que tratan de la reforma y de la participación de la sociedad guatemalteca. Los acuerdos son importantes en varios sentidos, primeramente para lograr la reconciliación nacional después del prolongado conflicto armado que cobró 200 000 vidas humanas y el desplazamiento de más de un millón de personas. En segundo término, el proceso de paz y la construcción de los acuerdos mismos, en tanto han construido mecanismos únicos para impulsar la participación de los pueblos indígenas y de sus organizaciones representativas en el proceso de reforma. Se trata de un conjunto ambicioso de principios e iniciativas de parte del gobierno de Guatemala, a fin de erigir una unidad nacional mediante la construcción de una nación genuinamente multicultural. Existen medidas para compensar el legado de discriminación mediante su combate en la ley y en la práctica actual, e incluso una serie de acciones para reconocer la identidad y promover los derechos propios de los pueblos indígenas. Sobre este importante proceso véase Roger Plant, “Los derechos indígenas y el multiculturalismo latinoamericano: lecciones del proceso de paz en Guatemala”, en Assies *et al.*, *El reto de la diversidad*, 1999, pp. 57-97.

<sup>22</sup> El 28 de mayo de 1990, 170 indígenas ocuparon la iglesia de Santo Domingo en Quito, capital de Ecuador. Días después, el país fue paralizado y estremecido por el bloqueo de carreteras, el cierre de las grandes ferias, la captura de algunos hacendados y soldados convertidos en rehenes de un movimiento indio en ascenso encabezado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE). Esta organización presentó al gobierno un pliego de 16 demandas, entre las que estaban: el reconocimiento de Ecuador como un Estado multinacional, recuperación de sus tierras y territorio, defensa de los recursos, la cultura y las lenguas, la condonación de la deuda, la congelación de los precios de los productos industriales, los fondos necesarios para el desarrollo de las nacionalidades. Véase sobre la importancia de este levantamiento, en Rodrigo Montoya, “La ciudadanía étnica como un nuevo frag-

enero del 2000 (en este último año un número importante de organizaciones sociales e indígenas derrocaron al presidente Abdalá Bucarram); las protestas de quechuas y aymaras que paralizan las principales carreteras de Bolivia exigiendo se respete su tradicional consumo de hoja de coca;<sup>23</sup> las negociaciones de los mapuches en Chile ante el impacto que tendrá la construcción de la presa Pague en su territorio ancestral;<sup>24</sup> los masivos traslados de población, ya de refugiados de guerra, ya de migrantes empobrecidos; la participación de un número importante de líderes indígenas en foros internacionales denunciando las condiciones de miseria y opresión en que se debaten sus pueblos;<sup>25</sup> la disputa por los recursos biogénéticos. Los dilemas del desarrollo sustentable y el adelgazamiento de los Estados nacionales como corolario del neoliberalismo hacen de la problemática indígena un panorama complejo, de escenarios múltiples, donde lo étnico es una problemática difícil de solucionar, puesto que no existen recetas adaptables a todos los casos particulares. Pero sin duda hemos sido testigos de cómo la solución a los reclamos étnicos se ha canalizado por la *vía jurídica*, que ha mostrado ser uno de los caminos viables para solucionar nuevos y añejos reclamos de los pueblos indígenas.

Resumiendo, podemos señalar que el problema indígena se ha planetarizado, no solamente por los flujos de información que interconectan a diferentes movimientos sociales y crean redes de solidaridad y acción, sino además, porque subvierten con sus estrategias colectivas el modelo económico y político prevaleciente hoy en día. Igualmente se ha planetarizado porque la causa de los indios es la causa de los excluidos de la globalización, y porque, paradójicamente, las propuestas de democratización y de eficacia administrativa que las corporaciones financieras imponen a nuestros países ha creado extraños aliados supranacionales, haciendo prevalecer sus intereses

---

mento en la utopía de la libertad”, en Pablo González Casanova y Marcos Roitman (coords.), *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, México, La Jornada-CEIICH-UNAM, 1996, pp. 367-390.

<sup>23</sup> Susan Ekstein (coord.), *Poder y protesta popular: movimientos sociales latinoamericanos*, México, Siglo XXI, 2001, pp. 15-75.

<sup>24</sup> Scott Robinson, “El proyecto hidroeléctrico Pangué, río Bio Bio, Chile y su importancia para el futuro de las obras de infraestructura”, en *Alteridades. Reacomodos y construcción de presas*, México, UAM-Iztapalapa, año 2, vol. 4, 1992, pp. 85-91.

<sup>25</sup> Sobre la participación de líderes indígenas en foros internacionales véase Marcos Matías, *Voces indias en foros internacionales*, México, Plaza y Valdés-INI, 1999.

---

---

económicos. Se ha planetarizado también porque las controversias entre pueblos indios y Estado pueden negociarse en foros internacionales, y porque los regímenes genocidas pueden ser juzgados en cortes internacionales; aunque hasta la fecha se juzgue solamente a individuos y no a Estados o gobiernos, esto es sin duda un adelanto jurídico y político. En fin, la causa india se ha planetarizado porque en la “era de la comunicación”, la globalifobia se expresa en Europa, África, Asia y América Latina, porque los actores de esta historia han impactado diversos ámbitos como el de la democracia, la cultura o la justicia con sus protestas colectivas, y porque con la resistencia que protagonizan los indios irredentos crean un poder en movimiento que obliga a los poderes a mostrarse y transigir con los insurrectos. La solución a los reclamos étnicos en América Latina se ha canalizado por la vía jurídica, que ha mostrado ser uno de los caminos viables para solucionar nuevos y añejos reclamos de los pueblos indígenas.

### **La multiculturalidad en México: retóricas y realidades**

Quiero iniciar señalando que hubieron de pasar casi dos centurias de vida republicana para que el Estado mexicano se reconociera como una nación pluricultural, cuando en 1992 adicionó el artículo 4º constitucional que a la letra dice:

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 y costumbre, recursos y formas específicas de organización social, 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.

El vacío jurídico constitucional se empezó a cubrir con la ratificación en 1990 del Convenio 169 de la OIT y con la reforma ya citada al párrafo primero del artículo 4º constitucional. Esta reforma se procesó y dirigió desde el Instituto Nacional Indigenista (INI) a través de



la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas.<sup>26</sup> El proceso para lograr la adición a ese artículo tardó tres años, durante los cuales se realizaron diversas reformas legales a las constituciones locales. Destacan, entre ellas, las que se promovieron al Código Federal de Procedimientos Penales para el Distrito Federal el 8 de enero de 1991, que establecieron la obligatoriedad del traductor cuando el indígena sea monolingüe o “no entienda suficientemente el castellano”, la facultad de solicitar reposición de procedimiento en caso de incumplimiento a este requisito y la de ofrecer dictámenes periciales sobre los factores culturales que inciden en los hechos constitutivos del presunto delito. Con esta reforma se abrió la posibilidad de terminar con la práctica de procesar a los indígenas en un idioma que no entienden y sobre hechos que en su comunidad suelen tener otra valoración (Gómez, 2001:2).<sup>27</sup> Asimismo, se reformaron las constituciones locales de Chiapas, Oaxaca e Hidalgo en el espíritu de lo que después resultó la reforma constitucional del artículo 4°.

Entre las grandes limitaciones de este reconocimiento está el que no se señala quién es el sujeto de derecho, cuáles son estos derechos, por ejemplo cuando se señala que en los juicios en que sean parte se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas, únicamente se refieren a la materia agraria. Se señala, asimismo, que la “ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. Sin embargo, tres semanas antes se había modificado el artículo 27 constitucional, referido a los derechos agrarios, y en la fracción VII quedó asentado, en el caso de “la comunidad”, que: “las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos que reglamente el artículo 4°”; dicha reglamentación nunca se llevó a cabo.

En los últimos seis años, como una de las resonancias del movimiento zapatista, se ha dado una amplia discusión sobre el derecho indígena y su reconocimiento constitucional. Se ha acumulado una amplia y rica gama de propuestas y demandas que fueron expresa-

---

<sup>26</sup> Esta Comisión fue instalada el 7 de abril de 1989, por el entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, y fue presidida por el director del Instituto Nacional Indigenista (INI) e integrada por académicos, funcionarios e indígenas a título individual.

<sup>27</sup> Magdalena Gómez, “La constitucionalidad pendiente: análisis del proceso mexicano de reformas en materia indígena”, ponencia presentada en el seminario *Tratados y otros acuerdos constructivos entre Estados y pueblos indígenas*, Sevilla, España, Universidad Internacional de Andalucía, 2001.

---

---

das en el escenario de la negociación entre el EZLN y el gobierno federal. De esta negociación resultaron los primeros acuerdos, correspondientes a la Mesa sobre Derecho y Cultura Indígena, conocidos como Acuerdos de San Andrés y que fueron signados en el mes de febrero de 1996, en cuyo contenido se expresó el compromiso de impulsar una reforma constitucional que reconociera y garantizara los derechos y demandas indígenas.<sup>28</sup> Posteriormente, estos acuerdos se tradujeron en la propuesta de reformas constitucionales elaborada por una comisión parlamentaria plural, la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA).

La propuesta elaborada por la comisión parlamentaria fue aprobada por el EZLN en tanto respetaba el espíritu central de los acuerdos pactados. Así, de entre varios artículos de la Constitución federal a modificar están el 4º y el 115. En el primero se enlistaron una serie de derechos concretos para un nuevo sujeto político llamado “pueblo indígena”, donde se reflejaría el principal, que es el de autonomía, y que corresponden a los elementos que han sido parte de la cultura de los pueblos indígenas.<sup>29</sup> Lamentablemente, a pesar de que la parte gubernamental se comprometió a llevar la propuesta de reformas constitucionales a los órganos de decisión nacional, el entonces presidente de la república, Ernesto Zedillo, vetó y reformó dicha propuesta, lo que llevó a que el EZLN se retirara de las negociaciones y se declarara en resistencia en su zona de influencia.

<sup>28</sup> Existen múltiples publicaciones de los Acuerdos de San Andrés, entre ellas están la colección de *Documentos, comunicados y declaraciones del EZLN* de ediciones ERA-UNAM; igualmente, la revista *Ce-Acatl* ha difundido buena parte de los documentos, asambleas, convocatorias, etcétera.

<sup>29</sup> Entre éstos están: 1. Ejercer el derecho a desarrollar sus formas específicas de organización social, cultural, política y económica. 2. Obtener el reconocimiento de sus sistemas normativos internos para la regulación y sanción en tanto no sean contrarios a las garantías individuales y a los derechos humanos, en particular los de las mujeres. 3. Acceder de mejor manera a la jurisdicción del Estado. 4. Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio corresponda a la nación. 5. Promover el desarrollo de los diversos componentes de su identidad y patrimonio cultural. 6. Interactuar en los diferentes niveles de representación política, de gobierno y de administración de justicia. 7. Concertar, con otras comunidades de sus pueblos o de otros, la unión de esfuerzos y coordinación de acciones para la optimización de sus recursos, el impulso de sus proyectos de desarrollo regional y, en general, para la promoción y defensa de sus intereses. 8. Designar libremente a sus representantes, tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal, de conformidad con las tradiciones propias de cada pueblo. 9. Promover y desarrollar sus lenguas y culturas, así como sus costumbres y tradiciones tanto políticas como sociales, económicas, religiosas y culturales. Para una revisión amplia de este proceso y su análisis jurídico véase el trabajo ya citado de Magdalena Gómez (2001).

A cinco años de la firma de los acuerdos, el nuevo gobierno foxista envió la iniciativa de la COCOPA al Congreso de la Unión en diciembre del año 2000; lamentablemente, el texto original fue ampliamente modificado, “desnaturaliza” el reconocimiento constitucional de los pueblos indios y transforma los derechos exigidos a meras “acciones de gobierno”.<sup>30</sup>

Me parece que son dos los procesos sociales, antagónicos entre sí, los que nos permiten entender este tardío y acotado reconocimiento de derechos y lo mucho que falta por hacer de nuestra nación un espacio más democrático y multicultural. Estos procesos tienen que ver, primeramente, con el proyecto neoliberal establecido desde la década de los ochenta, y el segundo se refiere a las movilizaciones indias por la ciudadanía multicultural y por la democratización de la vida nacional, movimiento este último por el que algunos estudiosos denominan, con razón, a la última década del siglo XX, como la del México autonómico y de la revuelta por la dignidad.

El proceso de reforma del Estado que ha vivido el país ha significado el fin del “Estado de Bienestar Social”. El mexicano fue un Estado cuya política social, heredada de la Revolución de 1910, lo situó como paternalista, subsidiador del desarrollo y redistribuidor de la riqueza; dicho papel fue consagrado en la Constitución de 1917, específicamente en su artículo 3º, sobre el carácter de la educación que imparte el Estado: laica, obligatoria y gratuita; en el artículo 123, que reglamentó los derechos de los trabajadores; y en el artículo 27, que reconocía el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de la tierra de ejidatarios y comunidades agrarias.

Sin embargo, a partir de la reforma del Estado y con el argumento de la ineficiencia de éste por sus prácticas corruptas y clientelares en la distribución de los recursos federales; por su incapacidad para pagar la deuda externa; por su ineficiencia en la administración de las más de 1 000 empresas que poseía, las cuales fueron desmanteladas, lo mismo empresas estratégicas para el desarrollo nacional (siderurgia, ferrocarriles, telefonía, entre otras), que las destinadas a apoyar al agro nacional, se dio inicio con estos argumentos al desmantelamiento de una estructura política incapaz de generar un

---

<sup>30</sup> Magdalena Gómez, “La constitucionalidad pendiente...”, 2001, pp. 4-5.

---

---

crecimiento tanto a nivel macroeconómico como para revertir el proceso de empobrecimiento de amplias capas sociales.

De manera simultánea, se instauró una política social que se encaminó al combate a la “pobreza extrema”, con la distribución de reducidos recursos económicos. A cambio de este dismantelamiento, el proyecto político se comprometía a instaurar una mayor democracia y transparencia en el manejo de los recursos federales.<sup>31</sup>

La democracia neoliberal se dice comprometida con los procesos autogestivos y con ciertos grados de autonomía de los actores sociales.<sup>32</sup> En este sentido, en el ámbito indígena, esto supuso una modificación de la política del Estado frente a los indígenas, el indigenismo, que pasó a considerarlos sujetos de una política dirigida a “mayores de edad”, es decir, a sujetos capaces de desarrollar proyectos autogestivos; dicha política se cristalizó en el arribo de créditos a campesinos e indígenas sin la intermediación de las organizaciones incorporadas del Estado o de los grupos de poder locales y regionales, se instauraron proyectos como el “Programa Nacional de Solidaridad” (PRONASOL), el PROCAMPO y Alianza con el Campo, pero con pocos resultados para mitigar los rezagos de la estructura económica y mucho menos responder a los reclamos de mayor autonomía.

Por otro lado, esta “mayoría de edad” fue acompañada de la ya comentada contrarreforma agraria que, al modificar el artículo 27 constitucional, abrió la posibilidad de introducir al mercado las tierras de campesinos y comunidades agrarias, esto a través del cambio del régimen de propiedad ejidal y comunal por el de propiedad privada. A este proceso se le ha llamado como de “etnofagia”, es decir, que por un lado reconoce la composición pluricultural de la nación y por otro se pone en entredicho el sustento de reproducción de los pueblos indígenas: la tierra.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Sobre la política social del neoliberalismo véanse los artículos de Héctor Díaz-Polanco, “Autonomía, territorialidad y comunidad indígenas”, en Casanova y Roitman (coords.), *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, pp. 139-175; Cristina Oehmichen, “El indigenismo y el modelo gubernamental de la política social neoliberal”, en *Cuadernos Agrarios*, núm. 16, México, nueva época, 1999, pp. 47-62.

<sup>32</sup> Véase una interesante crítica sobre la propuesta neoliberal, sobre la libertad y la democracia en los trabajos de Morna Macleod, *Poder local. Reflexiones sobre Guatemala*, Guatemala, Magna Terra, 1997; y Pablo González Casanova, “Globalidad, neoliberalismo y democracia”, en González Casanova y John S. Fernández (coords.), *El mundo actual: situación y perspectivas*, México, Siglo XXI-UNAM, 1996.

<sup>33</sup> Héctor Díaz-Polanco, *La rebelión zapatista y la autonomía*, México, Siglo XXI, 1997.

Así, a pesar de los discursos de reconocimiento de la pluralidad y de la apertura democrática que ha vivido el país en la última década, tenemos un respeto al voto electoral, una mayor competencia partidaria, reacomodos y cambios en los diferentes niveles de gobierno, desde el local al regional y nacional. Estamos viviendo o sufriendo, por primera vez después de 70 años de gobernantes procedentes de un mismo partido político, la alternancia en el poder, pues a partir del año 2000 se instauró un gobierno de derecha. Por supuesto, hay continuidades en los planteamientos neoliberales previos, sólo que con un giro más conservador; existe una amplia retórica sobre la apertura democrática y la transparencia en el manejo de recursos, pero se siguen manteniendo los programas populistas de reparto de recursos a familias en extrema pobreza. En tan sólo seis meses de nuevo gobierno se han dado cambios fundamentales de carácter conservador, cuando no abiertamente antipopulares y antidemocráticos, de los cuales sólo comentaremos dos de éstos, porque implican directamente a los pueblos indígenas.

El primero tiene que ver con la aprobación por el Congreso de la Unión, el pasado mes de julio de 2001, de una “Ley Indígena” que se aparta sustancialmente de la Ley de la COCOPA. La ley aprobada recientemente no reconoce a los pueblos indios como sujetos de derecho, se olvidan de aquella “mayoría de edad” otorgada por su propio proyecto político y ahora los reconoce como “entidades de interés público”, por lo que los indios vuelven a ser “menores de edad”, objetos de asistencia social, es decir, sujetos a una política por y desde el Estado. Se reconoció el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, pero se dejó en manos de los congresos locales la reglamentación respectiva.

El segundo cambio en la política estatal está muy relacionado con el anterior, y es el más claro ejemplo de este grave retroceso: se trata de la firma del plan de desarrollo llamado Plan Puebla Panamá, que involucra a todos los países centroamericanos y los estados del sur de la República mexicana, y fue hasta hace poco que los ciudadanos pudimos conocer el contenido general de dicho plan, el cual consiste en establecer en la región desarrollos turísticos, proyectos de infraestructura y energéticos, y como lo ha expresado el presidente de la República, “su gobierno es de y para los empresarios”, por lo cual se planea atraer inversionistas nacionales y extranjeros para

---

---

crear “polos de desarrollo” en esa empobrecida y subdesarrollada región, de tal suerte que los indios y campesinos de esas tierras deberán olvidarse de sus reclamos autonómicos y participar como “beneficiarios potenciales” de proyectos planeados desde el Estado; otra vez, como menores de edad, serán sujetos del desarrollo y no actores de su futuro.

*Rebeldía y dignidad: de los patrones de condena  
a la construcción de esperanzas*

Éste es el panorama político adverso en el que los indígenas mexicanos disputan sus derechos. Su fortaleza reside en su resistencia y lucha por la *dignidad*, entendida como la lucha contra el olvido, contra las humillaciones y su desconocimiento.

No podríamos entender la fuerza moral y la legitimidad conquistada por el movimiento indígena en México si no reconociéramos inicialmente la legitimidad de sus demandas, el papel de los zapatistas, de los defensores de derechos humanos y de buena parte de la sociedad civil en esta larga noche de rebelión india: todos ellos son actores que han dignificado la condición de ser indígenas y que lograron hacer de la causa india una temática que se disputa en la escena pública, en el escenario de poder nacional, por los desafíos que sus acciones colectivas representan para el Estado.

Además, debemos reconocer que si bien el zapatismo logró arribar a la escena pública, hay detrás de él un movimiento indígena con una larga trayectoria de lucha que ha dibujado la historia mexicana y que ha oscilado entre la rebeldía y la negociación con el Estado mexicano, Knight (1995). En el último cuarto del siglo XX, los indígenas han vivido un proceso de maduración política como movimiento social y se han constituido como actores políticos que reclaman sus derechos al Estado.

Uno de los grandes logros del movimiento indígena es haber colocado la rebeldía india como parte de un proceso de lucha más amplio por la democracia y por la defensa de los derechos humanos. Su fuerza reside igualmente en haber convocado para su causa a amplios sectores de la sociedad civil, porque la causa de los indios es una causa que atañe al resto de la sociedad, en tanto tiene que ver con la democracia, la justicia, la igualdad en la diferencia y por la paz.

Es justamente esta convergencia en un amplio movimiento social la que nos explica el por qué en América Latina, y específicamente en México, los conflictos étnicos no han generado fundamentalismos o esencialismos, sino movimientos con amplio apoyo nacional e internacional, como es el caso de los zapatistas.

La dignidad indígena se ha construido a partir de la reflexión colectiva, de la resignificación de las identidades étnicas en términos positivos, en la construcción de patrones de condena, de conquistar, como diría Barrington Moore, el sentimiento de agravio moral y convertirlo en el de injusticia, que ha cristalizado en el de *dignidad*, por una dignidad que retoma y resignifica el pasado y busca sentido al presente para construir el futuro. Dignidad es entonces la lucha, un movimiento contra la humillación, la pobreza y la búsqueda y ensayo de utopías. Dignidad construida en la convergencia con otros actores sociales y con la construcción de esperanzas en un futuro mejor.<sup>34</sup>

No solamente en Chiapas, en la zona de conflicto, se ensayan e inventan nuevas formas de ejercicio del poder, como son los casos de los municipios autónomos zapatistas;<sup>35</sup> existen otras muchas formas de resistencia y lucha a lo largo del país, entre las que están la disputa por los canales legales, como es la vía electoral, para elegir autoridades emanadas del consenso comunal o regional, esto a veces con la alianza de diferentes partidos políticos con el Partido de la Revolución Democrática (PRD).<sup>36</sup> Igualmente, por los canales de la legalidad, más de una veintena de municipios indígenas han intentado lograr que se les reconozca como municipios autónomos o como nuevos municipios, se han instaurado formas de gobierno plurales, gobiernos paralelos (uno oficial y uno en rebeldía), se vienen instaurando prácticas de cabildos abiertos, consejos municipales,

---

<sup>34</sup> Barrington Moore, *La injusticia: bases sociales de la desobediencia y la rebelión*, México, UNAM, 1996.

<sup>35</sup> Sobre municipios autónomos zapatistas, véanse los trabajos de Adriana López Monjardín y Dulce María Rebolledo, "Los municipios autónomos zapatistas", en *Chiapas 7*, ERA, México, 1999, pp. 115-134; y Margarita Nolasco, "Los municipios rebeldes autónomos", ponencia presentada en el coloquio *Avances de la antropología jurídica*, México, ENAH, 2000.

<sup>36</sup> El PRD surge de la confluencia de diferentes vertientes de la izquierda mexicana, como el Partido Comunista Mexicano, que se transformó en Partido Socialista Mexicano; en sus filas militan diferentes grupos democráticos y algunos de sus miembros proceden de otros partidos, como del PRI o el PAN. El PRD fue el único partido que avaló y apoyó una de las primeras propuestas de autonomía indígena desde el año 1991.

---

---

asambleas permanentes, municipios en rebeldía, la declaración de municipios nuevos y autónomos, la organización de la policía comunitaria, que es el caso del municipio guerrerense de San Luis Acatlán, entre otras muchas formas de construir democracias participativas desde la antidemocracia.<sup>37</sup>

Lastimosamente, el panorama mexicano no es nada alentador, no se puede hablar del reconocimiento de una ciudadanía multicultural, basándonos en una retórica gubernamental que la hace parte de su discurso democratizador, mientras se sigan sumando contrarreformas.

### *De adversidades y construcciones*

Como hemos querido mostrar, en México se viven dos procesos simultáneos en la lucha indígena y por la conquista de una ciudadanía multicultural, que son complementarios entre sí: por un lado hay una fuerte disputa legislativa, encabezada por las organizaciones de carácter nacional como la ANIPA, el CNI y el EZLN, lucha que aún no ha concluido, porque después de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (14 de agosto de 2001) de la “nueva” Ley Indígena, se ha generado un amplio proceso de rechazo, incluso desde antes de su aprobación, pues diversos congresos locales de la República la habían rechazado cuando se les envió para su ratificación; éste fue el caso de los congresos de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, en cuyos territorios habita más de 50% de la población indígena nacional. Asimismo, se habían interpuesto ocho controversias ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya resolución no fue esperada para la aprobación de la Ley Indígena en el Congreso.

Así, a más de siete años, en los que ha habido un levantamiento armado, una ley de amnistía, una comisión legislativa de Concordia y Pacificación, una Comisión de Intermediación, dos consultas populares, traslado de una tercera parte del ejército hacia Chiapas y tres movilizaciones sociales —en 1996, 1997 y 2001— que convocaron

<sup>37</sup> Un recuento importante de estas experiencias se puede encontrar en la tesis de Jaime Torres, “Las luchas indias por el poder local: los casos de Huehuetla, Sierra Norte de Puebla y Rancho Nuevo de la Democracia, Guerrero”, 2000.



en conjunto a más de un millón de ciudadanos, la controvertida reforma fue elevada a rango constitucional.<sup>38</sup>

Ya consumada la reforma, decenas de organizaciones indias la calificaron de “traición” a los reclamos indios.<sup>39</sup> Y cuando faltaban ocho días para que venciera el plazo legal para interponer controversias ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se había recibido un total de 290 que demandaban la invalidez de las reformas a los artículos 1º, 2º, 4º, 8º, 18 y 115 fracción tercera de la Constitución, el mayor número de controversias constitucionales procedentes de los municipios de Puebla, Tlaxcala, Chiapas, Guerrero, Tabasco, Veracruz y Oaxaca, más las que tenían preparadas diversos municipios del estado de Michoacán. Habrá que esperar las resoluciones que, por cierto, no son acumulables, de tal suerte que cada demandante recibirá la resolución del órgano judicial de la nación. Por su parte, los diputados panistas y priístas se han limitado a señalar que se trata de un gran adelanto legislativo, que legislaron pensando en no violentar la integridad de la nación (o sea para no dar poder a los indios) y que la reforma “es perfectible”; habrá pues, que esperar a que la correlación de fuerzas vuelva a estar de lado de los indígenas para impulsar una nueva reforma a la reforma.<sup>40</sup>

No quisiera dejar de enfatizar, aunque sea de forma muy general, que de manera paralela estamos asistiendo a una proliferación de experiencias locales y regionales desde donde se construyen diferentes formas de ejercer la autonomía. Muchas de estas experiencias

---

<sup>38</sup> Para una crónica de los debates puede consultarse el diario *La Jornada*, entre otros el artículo de Matilde Pérez, “La promulgación, sin veredicto, de las controversias”, 16 agosto de 2001.

<sup>39</sup> Declaración del Congreso Nacional Indígena al conocer la aprobación de las reformas, por considerar que atenta contra la existencia misma de los pueblos indios, no abona el camino de la paz en Chiapas y viola los acuerdos internacionales firmados y ratificados por México, como el Convenio 169 de la OIT. Véase Rosa Rojas, “No abona el camino de la paz”, en *La Jornada*, 16 agosto de 2001. La misma oposición fue ratificada por la ANIPA. Igualmente senadores y diputados del PRD manifestaron su rechazo.

<sup>40</sup> En este sentido de hacer perfectible la reforma, se sumó el director del INI, Marcos Matías, indígena náhuatl de Guerrero. Mientras que para el presidente del Partido Acción Nacional (PAN, hoy en el gobierno), Luis Felipe Bravo Mena, la ley preserva todas las libertades y combate cualquier forma de discriminación, y en sus palabras: “Sí se apegó a los Acuerdos de San Andrés, y espero que así lo aprecie el EZLN.” Para el diputado priísta Salvador Rocha, es una ley que “hace importantes aportaciones para resolver el problema de marginación y discriminación” y advirtió que si la ley era rechazada por el EZLN, “ya no era problema de los legisladores, sino del gobierno, porque no hay ninguna cláusula que diga que el Congreso debe satisfacer a un grupo específico”. Véase *La Jornada*, 16 agosto de 2001.

---

---

surgen como respuesta a problemas añejos e inaplazables, como son la falta de empleo, de recursos para la producción, de dotar de infraestructura y servicios básicos a las comunidades indias, así como para responder a los procesos faccionales que hay en los propios pueblos indios. Igualmente, se buscan formas de enfrentar las presiones que desde el exterior se ejercen hacia los pueblos y comunidades, como son la violencia, a veces política, en otras económica, otras más por el narcotráfico, y la más urgente y peligrosa es la cada vez mayor militarización de las regiones indígenas.

Finalmente, señalaremos que las contrarreformas alejan la posibilidad de que se instaure un régimen que reconozca a los indígenas como sujetos de derecho y por lo tanto actores políticos de su desarrollo. Estamos ciertos de que legislar escuchando los reclamos indios, que son para quienes se dirige la legislación, y apostar por la vía legislativa, que es igualmente la vía elegida por los propios pueblos indios para negociar sus reivindicaciones, es una posibilidad en la que todos los actores involucrados en el conflicto: indígenas, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y la ciudadanía en general, debiéramos apostar. El reconocimiento de una ciudadanía multicultural en México, como lo ha sido en bastas regiones del mundo, ha contribuido a alejar los fantasmas de la guerra y la violencia interétnica. México tiene hoy la posibilidad de hacerlo, esperemos que también la voluntad política.

Recibido el 13 de junio de 2002  
Aceptado el 23 de enero de 2003