

LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Un debate práctico y ético

ALEJANDRO ANAYA MUÑOZ*

En opinión de este especialista, el debate sobre el multiculturalismo y los derechos indígenas es en esencia un debate ético, una discusión sobre principios primordiales: diversidad contra homogeneidad; relativismo contra universalismo, y derechos colectivos contra derechos humanos.

I
El mundo es un mosaico étnico y cultural compuesto de cientos de grupos lingüísticos y miles de grupos étnicos.¹ La mayoría de los más de 190 estados independientes existentes en la

actualidad se componen de sociedades culturalmente diversas. Esta diversidad ha significado un “problema” para el estado moderno, el cual tradicionalmente ha aspirado a fundarse sobre una identidad cultural única y por tanto sobre una serie de

* Maestro en derechos humanos, doctor en Política por la Universidad de Essex. Profesor-investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

1. Algunos autores hablan de la existencia de más de 600 grupos lingüísticos y más de cinco mil grupos étnicos. Véase Kymlicka, Will. *Multicultural citizenship. A liberal theory of minority rights*, Oxford University Press, Oxford, 1995, p.1.

principios constitucionales singulares.² No obstante, en algunos estados se ha seguido un nuevo acercamiento al “problema de la diversidad” al no buscar su eliminación sino su acomodamiento dentro del marco constitucional e institucional. En la mayoría de los casos —quizá con la notable excepción de Suiza— estos esfuerzos por construir estados multiculturales se han puesto en práctica después de fracasados intentos por lograr la homogeneidad y ante la resistencia de grupos étnicos minoritarios o subordinados que se niegan a aceptar su asimilación a la cultura dominante.³ El acercamiento multicultural a la conformación del estado ha implicado el establecimiento de modelos institucionales capaces de acomodar la diversidad cultural. Algunos estados —más notablemente algunas democracias occidentales— han establecido diversos modelos para este efecto, por lo general basados en la concesión de cierto grado de autogobierno a las unidades culturales que conforman el estado. En algunas otras ocasiones estos arreglos institucionales multiculturales han incluido también la definición de esquemas de cogobierno (*power-sharing*) en el ámbito de los poderes centrales del estado.⁴ Entre los modelos más establecidos se encuentran, por ejemplo, el consoasociacio-

nismo suizo, el federalismo canadiense o el sistema autonómico español.⁵

II

Buena parte de los países de América Latina son evidentemente diversos desde una perspectiva étnica o cultural. Entre 8 y 10% de la población total de la región (cerca de 40 millones de personas) pertenece a algún pueblo indígena. En países como Guatemala y Bolivia más de 50% de la población es indígena; en Perú y Ecuador oscila entre 30 y 40%; en México la población indígena rebasa las diez millones de personas (aproximadamente 10% de la población total).⁶ Esta diversidad ha sido también un “problema” para el estado moderno en América Latina, ya que tradicionalmente las elites latinoamericanas buscaron eliminarla y fundar el estado-nación sobre la base de una cultura homogénea.⁷ No obstante, al menos desde principios de la década de los ochenta el paradigma homogeneizador ha sido seriamente cuestionado por los propios pueblos indígenas organizados, por diversos sectores sociales e incluso por una serie de actores desde dentro de las

2. Véase Kymlicka, Will. *Multicultural citizenship... op. cit.*, y *Politics in the vernacular. Nationalism, multiculturalism, and citizenship*, Oxford University Press, Oxford, 2001; Parekh, Bikhu. *Rethinking multiculturalism. Cultural diversity and political theory*, Palgrave, Hampshire, 2000; Taylor, Charles. *Multiculturalism and the politics of recognition*, Princeton University Press, Princeton, 1992; Tully, James. *Strange multiplicity. Constitutionalism in an age of diversity*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, y Díaz Polanco, Héctor. *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios, Siglo XXI/CIH-UNAM*, México, 1991.

3. Will Kymlicka (*Politics in the vernacular. Nationalism... op. cit.*, pp. 1-3, 23-28) habla de la “dialéctica de la construcción nacional y los derechos de las minorías”. Argumenta que las democracias occidentales continúan siendo “estados constructores de la nación” (*nation-building states*). Este proceso —basado en la integración de toda la población bajo un mismo esquema de principios constitucionales, leyes e instituciones culturalmente homogéneas— tiende a favorecer algunos grupos culturales y a afectar a otros. Los grupos en desventaja tienden entonces a demandar “derechos de las minorías” (*minority rights*) para protegerse de los efectos adversos del proceso de construcción de la nación.

4. Otro tipo de provisiones son las que Kymlicka (*Multicultural citizenship... op. cit.*, pp. 30-31) llama derechos poliétnicos (*polyethnic rights*), medidas destinadas a grupos particulares, las cuales no se refieren a arreglos de autogobierno sino a medidas específicamente relativas a la protección de expresiones culturales concretas. En estas se incluyen, por ejemplo, disposiciones que eximen a los miembros de algún grupo de cumplir con ciertas leyes o reglamentos específicos que puedan contravenir algunas de sus prácticas religiosas. Otro ejemplo sería el apoyo financiero oficial para que los grupos promuevan o difundan determinadas expresiones —literarias o artísticas, por ejemplo— de su vida cultural.

5. El modelo suizo puede ser considerado como el más completo desde la perspectiva del acomodamiento de la diversidad cultural dentro de las instituciones del estado, pues además de proporcionar a los cantones importantes facultades de autogobierno, contiene importantes mecanismos de cogobierno a nivel del poder central (véase Lijphart, Arend. *Democracy in plural societies. A comparative exploration*, Yale University Press, New Haven/Londres, 1977; O’Neil, Michael y Dennis Austin, eds. *Democracy and cultural diversity*, Oxford University Press/Hansard Society for Parliamentary Government, Oxford, 2000). No es siempre clara la frontera conceptual entre los términos consoasociacionismo, federalismo y autonomía, así como la frontera empírica entre los casos concretos en los que dichos modelos se aplican. Algunos autores consideran a Suiza, Canadá y España como federaciones (véase Kymlicka, Will. *Multicultural citizenship... op. cit.*, p.92, y Church, Clive. “Switzerland: a paradigm in evolution”, en O’Neil, Michael y Dennis Austin, eds., *Democracy and cultural diversity*, Oxford University Press/Hansard Society for Parliamentary Government, Oxford, 2000). Sin embargo, Suiza es generalmente relacionada con el concepto de consoasociacionismo, Canadá con el de federación y España con el de estado autonómico. De manera similar, Bélgica es en algunas ocasiones considerada una federación, otras veces una confederación y otras un ejemplo del modelo consoasociacional (véase O’Neil, Michael. “Belgium: language, ethnicity and nationality”, en O’Neil, Michael y Dennis Austin, eds., *Democracy and cultural diversity... op. cit.*; Dahl, Robert. *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven/Londres, 1989, p. 257).

6. Sieder, Rachel. “Introduction”, en Rachel Sieder (ed.), *Multiculturalism in Latin America: indigenous rights, diversity and democracy*, Palgrave, Hampshire, 2002.

7. Díaz Polanco, Héctor. *Autonomía regional... op. cit.*

estructuras del estado.⁸ En la actualidad se ha dado un incipiente proceso de cambio caracterizado por la reforma de las constituciones de un buen número de países latinoamericanos con el fin de reconocer su carácter multicultural.⁹ Sin embargo, en la mayoría de los casos estas reformas han sido declaratorias y no se han traducido en un acomodamiento serio y efectivo de la diversidad cultural en los respectivos marcos de leyes e instituciones.¹⁰

III

México es un país diverso desde una perspectiva étnica o cultural. En él habitan más de 50 grupos etnolingüísticos indígenas.¹¹ Sin embargo, hasta hace poco tiempo el objetivo no había sido reconocer la diversidad cultural sino negarla y, a final de cuentas, eliminarla.¹² Este intento por crear una nación culturalmente homogénea fue institucionalizado durante la segunda mitad del siglo xx, en específico mediante la creación del Instituto Nacional Indigenista (INI), el organismo del estado mexicano encargado de buscar la asimilación de la población indígena a la “sociedad nacional”.¹³

Sin embargo, al igual que en el resto de Latinoamérica, a lo largo de la década de los ochenta el paradigma asimilacionista comenzó a ser cuestionado por algunos grupos indígenas organizados, por algunos académicos e incluso por funcionarios y miembros de la elite gubernamental.¹⁴ Hacia finales de esta década —conforme se acercaba el 500 aniversario del “encuentro de dos mundos”— las organizaciones indígenas que demandaban una nueva relación y lugar dentro del estado incrementaron su activismo. De manera paralela, el discurso oficial gubernamental comenzó a cambiar y la agenda multicultural a avanzar.¹⁵ México firmó en 1989 el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales.¹⁶ Asimismo, en 1992 fue reformado el artículo 4 de la *Constitución* federal para declarar que la “Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”, y que 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”.

La apertura al reconocimiento de la diversidad étnica y

8. Díaz Polanco, Héctor. *Autonomía regional...*, op. cit.; Van Cott, Dona Lee. *Indigenous peoples and democracy in Latin America*, Macmillan Press, Hampshire, 1995; Stavenhagen, Rodolfo. “Indigenous peoples and the state in Latin America: an opening debate”, en Rachel Sieder (ed.), *Multiculturalism in Latin America: indigenous rights...*, op. cit.

9. Van Cott, Dona Lee. *The friendly liquidation of the past. The politics of diversity in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2000; Rachel Sieder (ed.), *Multiculturalism in Latin America...*, op. cit.

10. Algunos avances —aún preliminares y limitados— se han dado en Colombia (véase Van Cott, Dona Lee. *The friendly liquidation...*, op. cit) y el estado de Oaxaca, México (Anaya Muñoz, Alejandro. *Governability and legitimacy in Mexico: the legalization of indigenous electoral institutions in Oaxaca*, tesis doctoral, University of Essex, Inglaterra, 2002).

11. Según cifras del último Censo Nacional de Población y Vivienda, cerca de 5.5 millones de mexicanos mayores de cinco años de edad son hablantes de alguna lengua indígena, lo que representa 6.8% del total de la población mayor de cinco años. Por otro lado, el censo reporta cerca de nueve millones de mexicanos que habitan en viviendas en las que el padre o la madre son hablantes de lengua indígena (cerca de 10% de la población total. Véase www.inegi.gob.mx). Aun cuando la mayoría de los estados del país cuenta con población indígena, esta es particularmente importante —en términos absolutos o relativos— en Campeche, Guerrero, Chiapas, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

12. Aguirre Beltrán, Gonzalo. *Formas de gobierno indígena*, INI/Universidad Veracruzana/Gobierno de Veracruz/FCE, México, 1991; Díaz Polanco, Héctor. *Op. cit.*; Stavenhagen, Rodolfo. *Op. cit.*

13. Hindley, Jane. “Towards a pluricultural nation: The limits of *indigenismo* and article 4”, en Aitken, Rob et al, *Dismantling the mexican state?*, Macmillan Press, Londres/Nueva York, 1996; Aguirre Beltrán, Gonzalo. *Op. cit.*

14. A principios de esa década el director nacional del INI, Salomón Nahmad, realizó un primer esfuerzo por avanzar una nueva política indigenista, caracterizada por una mayor apertura hacia la realidad multicultural del país y la participación efectiva de los pueblos indígenas dentro del proceso de toma de decisiones del propio INI. Su propuesta se topó con el total rechazo del entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles. El activismo de Nahmad y su enemistad con Reyes Heróles fue tal que fue arrestado y detenido en prisión por varios meses. De la misma forma, Heladio Ramírez López, senador por Oaxaca y presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas del Senado de la República, promovió un primer intento de reforma a la *Constitución* para reconocer la diversidad étnica y cultural del país. Este primer intento fracasó al toparse con la mencionada oposición de Reyes Heróles y el resto de la elite priista nacional (entrevista del autor con Nahmad realizada en agosto y septiembre de 2001).

15. Hindley, Jane. *Op. cit.*; Sarmiento, Sergio. “El movimiento indio mexicano y la reforma del estado”, *Cuadernos del Sur*, núm.16, marzo de 2001.

16. El convenio establece el respeto, la protección y promoción de la cultura, los valores, las prácticas y las instituciones de los pueblos indígenas. Pone especial atención a la responsabilidad estatal de consultar con los pueblos indígenas aquellas decisiones legislativas y de política pública que les afecten directamente. México fue uno de los primeros países en ratificar este convenio, y depositó el documento de ratificación en septiembre de 1990.

cultural dentro del marco constitucional en México se fue dando también en el ámbito de los estados que conforman la federación. En este sentido, ya se habían dado declaraciones constitucionales desde 1990 en Oaxaca, Chiapas, Querétaro e Hidalgo; Sonora siguió la pauta en 1992, y Veracruz y Nayarit en 1993. Tras el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) esta tendencia continuó en Chiapas; en 1994 se reformaron las constituciones de Chihuahua, Jalisco y Durango; en 1995 la del Estado de México; en 1996 las de Campeche y San Luis Potosí, y en 1997 la de Quintana Roo.¹⁷

El alzamiento del EZLN llevó el debate sobre el multiculturalismo y los derechos de los pueblos indígenas a la cima de la agenda política nacional. La agenda multicultural se colocó en el centro de las negociaciones entre el EZLN y el gobierno federal y, tras la firma de los Acuerdos de San Andrés (ASA) en 1996, la inclusión de una serie de derechos colectivos para los pueblos indígenas dentro de la *Constitución* —condensados en el derecho a la autonomía— se convirtió en uno de los grandes temas nacionales, abanderado por organizaciones indígenas en el ámbito local, estatal y nacional, por sectores de la sociedad civil simpatizantes con las causas indígenas y, no sin ambigüedades y contradicciones, por algunos miembros de la clase política.

IV

El debate sobre la diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas en México alcanzó un momento de importantes acuerdos a principios de 1996; resultados preliminares de un intenso y prometedor diálogo entre culturas. La firma de los ASA fue vista con optimismo por muchos, dentro y fuera de las comunidades indígenas. Parecía que comenzaba por fin a vislumbrarse un estado efectivamente multicultural. La ilusión, como se sabe, duró poco. La reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena —que en principio se desprendería de lo acordado en San Andrés— se congeló desde el momento en que el gobierno de Ernesto

Zedillo rechazó a finales de 1996 la iniciativa de reforma elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa). Vicente Fox revivió el debate al adoptar la iniciativa de la Cocopa (IC) y someterla a la consideración del Congreso de la Unión en diciembre de 2000. Sin embargo, a pesar del gran capital político amasado por el EZLN en su marcha hacia la ciudad de México en los primeros meses de 2001, las reformas constitucionales finalmente aprobadas —contenidas principalmente en un nuevo artículo 2— se alejaron tanto de lo acordado en San Andrés como de lo propuesto por la Cocopa. En este sentido, un primer elemento a considerar es que el artículo 2 otorga facultades a las constituciones y leyes estatales para “reconocer y regular” el contenido concreto del derecho a la autonomía, lo que tiene tres implicaciones negativas desde el punto de vista del avance del proyecto multicultural en México:

- ▶ El Congreso de la Unión se desentendió de la incómoda obligación de legislar en detalle sobre el ejercicio de la autonomía indígena. Entre líneas, asume la misma postura que el gobierno federal ha intentado asumir desde el inicio del conflicto en Chiapas: el “problema indígena” y la lucha por la autonomía es un asunto localizado, no es un problema nacional.

- ▶ Dejar la responsabilidad a las legislaturas estatales implica que los derechos indígenas no tendrán ninguna relevancia práctica hasta que en los estados se legisle al respecto. Es bien sabido que el debate sobre los derechos de los pueblos indígenas no figura dentro de la agenda política local en muchos estados, por lo que podemos esperar que el asunto no avance o que lo haga muy lentamente.

- ▶ Se abre la puerta para que las élites políticas locales reaciosas de las luchas indígenas y de una visión multicultural del estado interpreten de tal manera el derecho a la autonomía que lo despojen de todo significado práctico.

Otro problema importante de las disposiciones constitucionales en materia de derechos indígenas aprobadas en 2001 se relaciona con la unidad territorial en que ha de ejercerse el derecho a la autonomía. Tanto los ASA, como la IC y el nuevo artículo 2 constitucional fijan el “techo” de la unidad autónoma en el municipio. Sin embargo, hay un par de dife-

17. Como apunta Francisco López Bárcenas (“La diversidad simulada. Los derechos indígenas en la legislación de los estados de la federación mexicana”, en H. Cámara de Diputados, *El derecho a la identidad cultural*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, México, 1999, pp. 159-193), las disposiciones en materia de multiculturalismo y derechos indígenas en la mayoría de estas constituciones estatales —con excepción de las de Oaxaca y Chihuahua— son similares en contenido o aun más limitadas que las del artículo 4 de la *Constitución* federal, reformado en 1992.

rencias fundamentales: los ASA y la IC enfatizan el papel de la remunicipalización, lo que abre la puerta a la creación de municipios indígenas; el artículo 2 no hace ninguna mención al respecto, por lo cual, en los hechos y en la mayor parte de los estados de México, limita el ejercicio del derecho a la autonomía al ámbito de la comunidad. En un sentido similar, los ASA y la IC incluyen la posibilidad de asociación entre municipios indígenas con el fin de coordinar sus acciones de desarrollo, lo que puede interpretarse como un punto medio (bastante cargado hacia un lado, ciertamente) entre la demanda indígena de la creación de un cuarto nivel de gobierno —la región autónoma— y la disposición original del gobierno de limitar el ejercicio de la autonomía al nivel municipal. Pero el artículo 2 limita ese “punto medio” original aún más al incluir la posibilidad de asociación únicamente entre comunidades, no entre municipios. En suma, aun cuando las disposiciones constitucionales actuales no limitan explícitamente el ejercicio de la autonomía al nivel de la comunidad, en los hechos no propician que lo trascienda.

Una de las principales objeciones a las reformas constitucionales de 2001 ha sido el que cataloguen a las comunidades indígenas como entidades de interés público y no como de derecho público como lo proponían los ASA y la IC. El sentido común nos indica de inmediato la diferencia entre hablar de comunidades que como entidades de derecho público son sujetos colectivos poseedores de derechos y personalidad jurídica, y hablar de comunidades que en su carácter de entidades de interés público se convierten en objetos de la acción del estado.

Otro elemento importante es la transferencia de recursos financieros de los distintos niveles de gobierno hacia los pueblos indígenas. Esta transferencia (“paulatina y ordenada”, según los ASA y la IC) se justificaría en función de las crecientes facultades de gobierno atribuidas a los pueblos indígenas, según implica el proyecto de autonomía. No obstante, el artículo 2 habla solamente de la participación de las comunidades en la vigilancia y el ejercicio de las partidas presupuestales que las legislaturas federal y estatales destinen a políticas públicas en regiones indígenas. De una transferencia de recursos, y por tanto de facultades, se pasa a una mera participación.

La cuestión del territorio es sin duda fundamental. Los ASA contemplan al territorio como la “base material” de la

EL ARTÍCULO 2 CONSTITUCIONAL significa un retroceso aún mayor al ni siquiera mencionar el concepto de territorio y hablar de los “lugares que habitan” los pueblos indígenas

reproducción de los pueblos indígenas. La IC quedó corta en el reconocimiento del territorio indígena al hacerlo sólo de manera indirecta, al proponer el reconocimiento del derecho de los pueblos y comunidades indígenas de acceder colectivamente a los recursos de sus tierras y territorios. Pero el artículo 2 constitucional significa un retroceso aún mayor al ni siquiera mencionar el concepto de territorio y hablar de los “lugares que habitan” los pueblos indígenas.

Otra limitante se relaciona con la promoción de la participación y representación indígena en los órganos de toma de decisiones en el ámbito nacional, ya que la propuesta de los ASA se fue diluyendo paulatinamente. Los acuerdos hablaban de nuevos criterios para la definición de los distritos electorales, así como de la participación en los procesos electorales sin la necesaria mediación de los partidos políticos. La IC introdujo una primera limitante al excluir este último elemento, confirmando la necesidad de redefinir los distritos electorales conforme a la distribución geográfica de los pueblos indígenas. Las nuevas disposiciones constitucionales son aun más limitadas; en un artículo transitorio conceden que “cuando sea posible” se tomará en cuenta la presencia de comunidades indígenas al definir los distritos electorales.

El acceso a los recursos naturales es un elemento central de las demandas indígenas. Los ASA y la IC hacen referencia al acceso colectivo a dichos recursos. El adjetivo “colectivo” no aparece en el nuevo artículo 2. La exclusión de este adjetivo, así como del concepto de territorio, serán de alguna manera importantes en el desarrollo de litigios agrarios y de otros relativos a la explotación forestal y minera, por ejemplo. Por otro lado, los ASA hacían mención al derecho a recibir indemnización por daños ocasionados por la explotación de recursos naturales realizada por el estado en territorios indígenas. El artículo 2 no hace ninguna mención al respecto. Pero su limitante más

notable se desprende del candado que establece al derecho de las comunidades indígenas de acceder a los recursos naturales de “los lugares que habitan”, el cual ha de ejercerse “con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta *Constitución* y las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad”.

También podemos identificar una limitante importante en materia de educación. Tanto los ASA como la IC hacen referencia a la obligación del estado de proveer una educación bilingüe e intercultural. Por su parte, el artículo 2 se limita a estipular que se “favorecerá” la educación bilingüe e intercultural al diseñar los programas educativos. En lo que respecta a la protección de los derechos de la mujer indígena, el nuevo ordenamiento constitucional es más sólido que las propuestas anteriores; no sólo insiste, al igual que lo hacían los ASA y la IC, en garantizar la participación de la mujer en términos de igualdad en las elecciones de autoridades y en las tareas de gobierno interno sino que también pone un énfasis en el respeto de los derechos de las mujeres al poner en práctica los sistemas normativos indígenas.

En suma, resulta evidente que las reformas en materia de derechos y cultura indígena de 2001 diluyen de manera significativa el contenido del derecho a la autonomía construido en los ASA y la IC y, por tanto, según es concebido por los propios indígenas organizados del país. Esto se relaciona directamente con la legitimidad del propio ordenamiento constitucional en la materia.

En otro espacio he argumentado que la mal llamada “ley indígena” de 2001 es ilegítima, debido principalmente a la falta de consentimiento por parte de la población indígena.¹⁸ La importancia política de lo anterior es evidente. En los diversos momentos clave del proceso institucional de debate alrededor de las reformas —el dictamen del Senado, el debate en la Cámara de Diputados, el “madruguete” de la Comisión Permanente, la publicación de las reformas en el *Diario Oficial de la Federación*, y finalmente en el fallo contrario de la Suprema Corte de Justicia— distintas voces dentro de la sociedad civil

y la política denunciaron la poca pertinencia de la para algunos contrarreforma indígena. Se argumentó más de una vez que el nuevo marco constitucional en la materia complicaba aún más la solución del conflicto en Chiapas, al tiempo que aumentaba los riesgos de inestabilidad social en regiones indígenas del país. A final de cuentas, la contrarreforma en materia de derechos y cultura indígena provocó la última “rebelión” indígena de la historia reciente de México: la determinación de algunos sectores indígenas organizados de construir la autonomía con o sin el aval de la ley, cuya expresión más acabada es la conformación de las Juntas de Buen Gobierno anunciadas por el EZLN.¹⁹ Evidentemente esta no ha sido una rebelión armada como la de 1994, pero no por ello deja de tener serias implicaciones para la gobernabilidad en distintas regiones de México.

En el caso de Oaxaca, la definición de reformas en materia de derechos y cultura indígena —que han contado con un mínimo nivel de legitimidad— han sido un elemento fundamental (necesario, aunque ciertamente no suficiente) dentro de la estrategia del gobierno estatal por mantener la estabilidad política (o la gobernabilidad, si se prefiere el término) en el estado.²⁰ De manera similar, esa legítima “política de reconocimiento” fue importante dentro de los más o menos exitosos esfuerzos del PRI estatal por contener la caída de su legitimidad. El estudio del caso oaxaqueño sugiere la importancia del diseño y la puesta en práctica de un marco constitucional, legal e institucional en materia de derechos y cultura indígena que cuente con la anuencia de los propios sujetos involucrados.

En la actualidad, los referentes inequívocos para la conformación de un marco legítimo sobre multiculturalismo y derechos indígenas son el convenio 169 de la OIT, los ASA y la IC. Dichos documentos, independientemente de sus virtudes o limitaciones, se han convertido en una especie de “carta de derechos de los pueblos indígenas” en el imaginario colectivo indígena en el país. Este es un hecho político que no se puede negar. Mientras la *Constitución* y las leyes de la federación y de los estados —y las instituciones que de ellas emanan— no coincidan con lo estipulado en ellos, la atención a la demanda indígena de reconocimiento de sus derechos colectivos conti-

18. Anaya Muñoz, Alejandro. “La ilegitimidad de la reforma indígena”, en *La Jornada*, 25 de agosto de 2002.

19. Véanse los números de octubre y noviembre de 2003 de *Memoria*, y el número de agosto de *Rebeldía*.

20. Anaya Muñoz, Alejandro. *Governability and legitimacy in Mexico...*, op. cit.

nuará siendo una asignatura pendiente y constituirá una fuente de inestabilidad política (en ocasiones activa y en momentos latente) y de erosión de la legitimidad del gobierno en turno y del sistema político en su conjunto. El “Calendario de la resistencia”, publicado por el subcomandante Marcos en una serie de comunicados a principios de 2003, y sobre todo la ofensiva cívico-política de construcción de la autonomía, con o sin el aval de la ley, subraya este último punto. Los pueblos indígenas han optado por resistir. Más allá de resistir los embates concretos de algún agresor, la resistencia indígena implica hacer vida política e incluso institucional al margen de las instituciones formalmente reconocidas por el estado.²¹ Los problemas que en este sentido podrán surgir son evidentes, en particular desde la perspectiva de la preservación de la gobernabilidad y, por tanto, del desarrollo en las regiones indígenas del país.

V

El debate sobre el multiculturalismo y los derechos indígenas es en esencia un debate ético, una discusión sobre principios primordiales: diversidad contra homogeneidad; relativismo contra universalismo; derechos colectivos contra derechos humanos. Mucho se ha escrito dentro de la filosofía política a favor y en contra del multiculturalismo.²² Sin embargo, parece que ese debate no ha sido determinante en la definición de los límites o los alcances del proyecto multicultural en México y Latinoamérica. A pesar de su inherente carácter y sus necesarias consecuencias éticas, estudios sobre los casos de Oaxaca,²³ Colombia y Bolivia²⁴ demuestran que el desarrollo de la agenda multicultural ha sido, a final de cuentas, el resultado de luchas políticas, no de debates éticos. En otras palabras, el avance, estancamiento o retroceso de procesos de reconocimiento de la diversidad cultural y los derechos indígenas está inscrito dentro de la esfera del poder, no de la justicia.

Los estudios mencionados sobre los casos de Oaxaca, Colombia y Bolivia demuestran que el desarrollo particular que la agenda multicultural ha seguido en los tres casos es el resultado de un proceso en el que los intereses y la iniciativa de los pueblos indígenas organizados se encuentra (de manera más o menos conflictiva) con la iniciativa y los intereses gubernamentales en contextos de crisis de legitimidad y gobernabilidad. De tal manera que el avance de reformas constitucionales y “leyes indígenas” no puede entenderse exclusivamente como una mera “victoria” de la organización y la movilización indígena, como sugiere parte importante de la literatura académica sobre el tema.²⁵ La agencia y los intereses gubernamentales son parte fundamental de la explicación. Mientras la elite política nacional —o para el caso las distintas elites estatales— no perciba que adoptar una postura distinta (más cercana a los ASA y la IC, quizá) sería favorable a sus intereses, es poco probable que la agenda multicultural avance hacia un modelo que acomode efectivamente la diversidad cultural en el entramado constitucional, legal e institucional del estado mexicano. En otras palabras, mientras la elite gobernante no perciba que por algún motivo necesita acercarse a la postura defendida por los indígenas organizados, no podemos esperar un cambio significativo en este sentido.

VI

Para terminar estas reflexiones quisiera llamar la atención sobre los inherentes conflictos normativos que traería la puesta en marcha de un modelo de estado efectivamente multicultural en México. Sin duda, surgirían conflictos entre derechos colectivos y derechos individuales, lo cual es un argumento muy recurrido por los detractores del proyecto multicultural en México. Se suele argumentar desde esa perspectiva que los “usos y costumbres” son antidemocráticos y atentan contra

21. Esto no implica, como he demostrado en otro texto (véase “Constitucionalidad, municipios autónomos y Juntas de Buen Gobierno en Chiapas”, en *Memoria*, núm. 176, octubre de 2003), que las Juntas de Buen Gobierno sean necesariamente “inconstitucionales”.

22. Véase Parekh, Bikhu. *Op. cit.*; Kymlicka, Will. *Multicultural citizenship...*, *op. cit.*, y *Politics in the vernacular. Nationalism...*, *op. cit.*; Tully, James. *Op. cit.*; Taylor, Charles. *Op. cit.*; Anaya Muñoz, Alejandro. “El derecho de los pueblos indígenas a la autonomía política: fundamentos teóricos”, en *Chiapas 11*, Era/Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 2001, pp. 29-44; Shachar, Ayelet. *Multicultural jurisdictions. Cultural differences and women’s rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001; Viqueira, Juan Pedro. “Los usos y costumbres en contra de la autonomía”, en *Letras Libres*, núm. 27, marzo de 2001; Barry, Brian. *Culture and equality. An egalitarian critique of multiculturalism*, Harvard University Press, Cambridge, 2001.

23. Anaya Muñoz, Alejandro. *Governability and legitimacy in Mexico...*, *op. cit.*

24. Van Cott, Dona Lee. *The friendly liquidation...*, *op. cit.*

25. Van Cott, Dona Lee. *Indigenous peoples...*, *op. cit.*; Stavenhagen, Rodolfo. *Op. cit.*

los derechos de minorías o grupos subordinados dentro de las propias comunidades indígenas, como sería el caso de las mujeres o de los conversos a creencias religiosas distintas a la católica tradicional. Si bien estos argumentos suelen ser expuestos de una manera simplista y poco sustentada en evidencia, es cierto que estos conflictos entre derechos serían (de hecho son) una realidad. Guillermo de la Peña ejemplifica este punto en su estudio sobre conflictos entre autoridades huicholas (católico tradicionalistas) y grupos de conversos a la fe evangélica en la sierra de Jalisco.²⁶ Por otro lado, en algunos municipios de Oaxaca los usos y costumbres electorales tienden a excluir a mujeres, avecindados o aquellos que no habitan en la cabecera municipal del proceso de elección de los miembros del ayuntamiento.²⁷

Diversos autores llaman la atención sobre estas posibles consecuencias negativas del reconocimiento de derechos colectivos para minorías étnicas.²⁸ Reconocer las prácticas políticas y sociales indígenas podría ciertamente “incrementar la autonomía local (un bien liberal)”, sin embargo, también podría “arraigar prácticas iliberales a nivel local”.²⁹ En otras palabras, “el preservar la identidad cultural de un grupo determinado

tiene implicaciones para lo que sus miembros pueden [o no pueden] hacer”³⁰ o para lo que pueden ser forzados a realizar.³¹

En la base de estos retos al modelo autonómico se encuentra el hecho de que conflictos entre derechos colectivos y derechos individuales seguramente emergerán en cualquier modelo constitucional, legal e institucional que otorgue ciertas facultades de autogobierno a grupos étnicos particulares. No obstante, aun cuando el acomodo de la diversidad cultural dentro de un marco liberal de respeto al principio de igualdad y a los derechos humanos es difícil, no imposible.³² El reto estriba en el diseño de modelos que prevean dichos conflictos y establezcan los mecanismos interculturales mediante los cuales se han de solucionar.³³ El problema central para el caso de México es que si el desarrollo concreto de la agenda multicultural será el resultado de procesos de lucha política más que de una reflexión y un debate ético y normativo, difícilmente podremos esperar un marco constitucional, legal e institucional que contemple un mecanismo de solución de conflictos que cumpla tanto con principios de eficiencia, como de auténtica justicia intercultural. ■

26. De la Peña, Guillermo. “Social citizenship, ethnic minority demands, human rights and neoliberal paradoxes: a case study in western Mexico”, en Rachel Sieder (ed.), *Multiculturalism in Latin America...*, op. cit.

27. Las mujeres no votan en 18% de los municipios regidos por el sistema de usos y costumbres; los avecindados son excluidos en cerca de 30%, y los no residentes en la cabecera municipal en 26% de los casos (véase Velásquez, María Cristina. *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, IEE de Oaxaca, Oaxaca, 2000, pp. 200-202, 209, 228-229). Para una propuesta de atención y solución de este tipo de conflictos véase Anaya Muñoz, Alejandro. “La legalización de los usos y costumbres electorales en Oaxaca: implicaciones éticas de una política del reconocimiento”, manuscrito en proceso de publicación, 2003.

28. Yashar, Deborah. “Democracy, indigenous movements and the postliberal challenge in Latin America”, en *World Politics*, núm. 52, octubre de 1999, pp. 76-104; Shachar, Ayelet. Op. cit.; Viqueira, Juan Pedro. Op. cit.; Bellamy, Richard. “Dealing with difference: four models of pluralistic politics”, en O’Neil, Michael y Dennis Austin (eds.), *Democracy and cultural diversity*, op. cit.; Anaya Muñoz, Alejandro. “La legalización de los usos..”, op. cit.

29. Yashar, Deborah. Op. cit., p. 96.

30. Bellamy, Richard. Op. cit., p. 206.

31. De la Peña, Guillermo. Op. cit.

32. Véase Kymlicka, Will. *Multicultural citizenship...*, op. cit.; Shachar, Ayelet. Op. cit.; Anaya Muñoz, Alejandro. “El derecho de los pueblos indígenas..”, op. cit.

33. Anaya Muñoz, Alejandro. “El derecho de los pueblos indígenas..”, op. cit.; “Un polvorín oaxaqueño. Otro más”, en *Masiosare*, núm. 233, junio 9 de 2002; “La legalización de los usos..”, op. cit.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

ASSIES, Williem, Gemma Van der Haar y André Hoekema (eds.) *The challenge of diversity. Indigenous peoples and reform of the state in Latin America*, Thela-Thesis Amsterdam, s/f.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS “FRAY BARTOLOMÉ DE LAS CASAS (CDHFBLC). *La legalidad de la injusticia*, CDHFBLC, San Cristóbal de Las Casas, 1998.

LÓPEZ BÁRCENAS, FRANCISCO ET AL. “Reforma constitucional y derechos indígenas en México: entre el consenso y la ilegitimidad”, en López Bárcenas, Francisco, *Los derechos indígenas y la reforma constitucional en México*, Ce-Acatl/Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas/Ediciones Casa Vieja/Redes, México, 2001, pp. 13-46.

VAN COTT, DONA LEE. “Explaining ethnic autonomy regimes in Latin America”, en *Studies in Comparative International Development*, vol. 35, núm. 4, invierno de 2001.



BIENVENIDOS A AGUASCALIENTES IV. PLATA/GELATINA, BLANCO Y NEGRO. *Aguascalientes IV, en Morelia, Chiapas, 1997.*