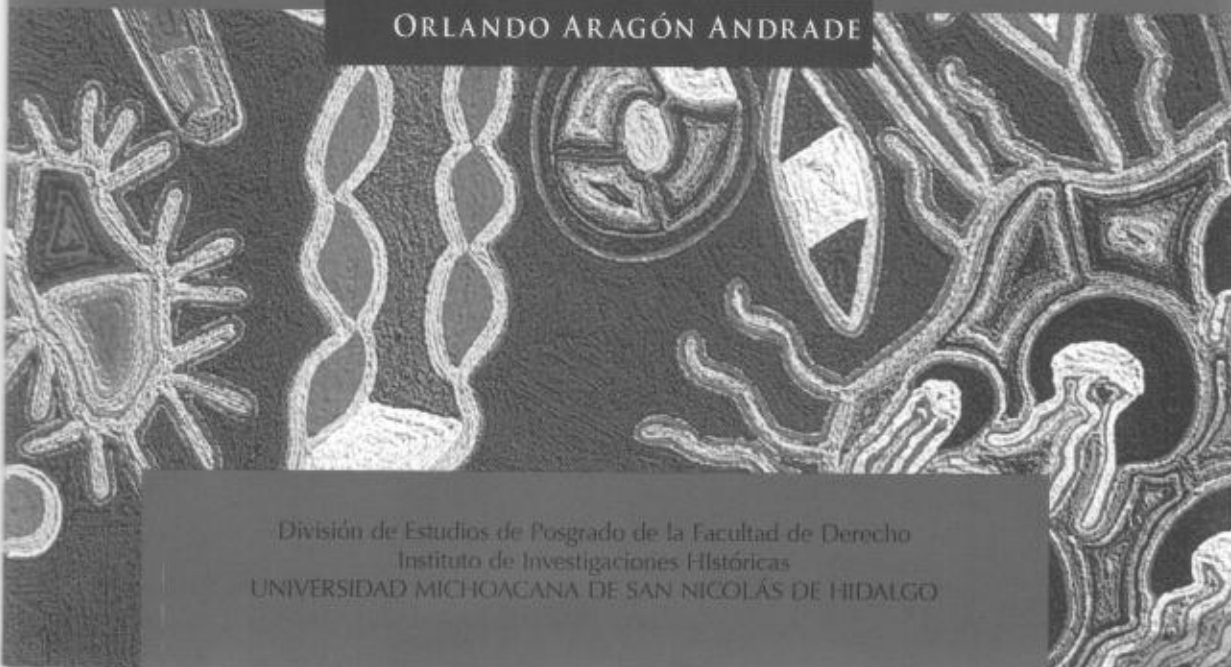




INDIGENISMO, MOVIMIENTOS Y DERECHOS INDÍGENAS EN MÉXICO

La reforma del artículo 4º constitucional de 1992

ORLANDO ARAGÓN ANDRADE



División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho
Instituto de Investigaciones Históricas
UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

DIRECTORIO

Dra. Silvia Figueroa Zamudio
Rectora

Dr. Salvador Jara Guerrero
Secretario General

Dr. Benjamín Revuelta Vaquero
Secretario Académico

Mtra. María del Rosario Ortiz Marín
Secretaria de Difusión Cultural

L.E. J. Refugio Rodríguez Velázquez
Secretario Administrativo

Dr. Orépani García Rodríguez
Director General de Bibliotecas

Dr. Medardo Serna González
Coordinador General de Estudios de Posgrado

Mtro. José Napoleón Guzmán Ávila
Coordinador de la Investigación Científica

Dr. Gerardo Sánchez Díaz
Director del Instituto de Investigaciones Históricas

Lic. Ma. Eva López Ramos
Directora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Mtro. Mario Alberto García Herrera
Jefe de la División de Estudios de Posgrado de la
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

INDIGENISMO, MOVIMIENTOS
Y DERECHOS INDÍGENAS EN MÉXICO

LA REFORMA DEL ARTÍCULO CUARTO
CONSTITUCIONAL DE 1992

Indigenismo,
y derechos

La reforma del

Artículo 4.

de la

Constitución

de México

de 1992

de

de

Instituto de Investigaciones Históricas

Instituto de Investigaciones Históricas

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Morelia, Michoacán, México, 2007

Orlando Aragón Andrade

Indigenismo, movimientos y derechos indígenas en México.

La reforma del artículo cuarto constitucional de 1992

Prólogo de Araceli Burguete Cal y Mayor



Facultad de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Instituto de Investigaciones Históricas

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Morelia, Michoacán, México, 2007

KGF2202
.I9
A72
2007

Aragón Andrade, Orlando

Indigenismo, movimientos y derechos indígenas en México : la reforma del artículo cuarto constitucional de 1992 / Orlando Aragón Andrade – Morelia, Mich., México : UMSNH, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales : UMSNH, Instituto de Investigaciones Históricas, 2007.

231 p.; 21 cm.

Bibliografía: p. 216-231

ISBN 970-703-460-2

1. Indígenas de México – Condiciones jurídicas, leyes, etc.
2. Derechos Humanos – México
- I. t.

Portada: Ilustración de la revista *Artes de México*, núm. 75, p. 61.

Indigenismo, movimientos y derechos indígenas en México.
La reforma del artículo cuarto constitucional de 1992
Orlando Aragón Andrade

Primera edición, marzo de 2007
Morelia, Michoacán, México
Derechos reservados conforme a la ley
© Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

ISBN 970-703-460-2

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra -incluido el diseño tipográfico y de portada-, sea cual fuere el medio electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

Impreso en México / Printed in Mexico

ÍNDICE

Agradecimientos	11
Prólogo	13
Introducción	25

CAPÍTULO I

EL INDIGENISMO OFICIAL MEXICANO EN EL SIGLO XX

Consideraciones preeliminares	37
La formación	39
El auge	48
La decadencia	57
El resurgimiento: el indigenismo en el salinato	70

CAPÍTULO II

EMERGENCIA Y MOVIMIENTOS INDÍGENAS EN MÉXICO

Consideraciones preeliminares	77
El retorno del indio en América Latina	78
El movimiento indígena en México	89
De la diversificación a la coyuntura del V Centenario	105

CAPÍTULO III

LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

Consideraciones preeliminares	115
Los derechos humanos en el sistema internacional contemporáneo y su influencia sobre los Estados nacionales	117

Los derechos de los pueblos indígenas en la Organización de Naciones Unidas	118
La Organización Internacional del Trabajo y los pueblos indios	132
El convenio 169 de la OIT en México	155

CAPÍTULO IV

LA REFORMA DEL ARTÍCULO 4º CONSTITUCIONAL DE 1992

Consideraciones preliminares	159
El indigenismo a la Constitución. La formación de la propuesta para reconocer a los pueblos indios en la Constitución	162
Los derechos de los pueblos indígenas en el Congreso de la Unión.	
El proceso legislativo de la reforma del artículo 4º constitucional	187
Alcances jurídicos del artículo 4º constitucional de 1992	204
Conclusiones	208
Fuentes	216

A Esperanza y a ti que estás en el cielo.

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo no es el producto de un esfuerzo individual, mucha gente ha estado de tras de él con sus consejos, sugerencias y comentarios. En primer lugar quiero agradecer la guía en esta investigación del Dr. Miguel Ángel Urrego adscrito al Instituto de Investigaciones Históricas de UMSNH y del Dr. Jorge Alberto González Galván perteneciente al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Una mención especial merece el Mtro. Guillermo Espinosa Velasco, Director del Instituto Indigenista Interamericano, que de forma amable y generosa proporcionó mucha de la información en que se basó el cuarto apartado de esta obra. De la misma forma, quiero manifestar mi deuda con la Mtra. Araceli Burguete Cal y Mayor del CIESAS Sureste, quien en reiteradas ocasiones dio luces a este trabajo.

No menos importante fue la ayuda para la culminación de este estudio de la Dra. Dení Trejo, del Dr. Marco Antonio Landavazo, del Dr. Salvador Morales, del Dr. Gerardo Sánchez y del Dr. Juan Carlos Máximo del Instituto de Investigaciones Históricas de nuestra Universidad Michoacana; del Dr. Sergio Sarmiento Silva del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM; del Dr. Carlos Zolla y del Dr. José del Val del Programa México Nación Multicultural de la UNAM; del Dr. Salomón Nahmad del CIESAS Oaxaca, y de la Lic. Margarita Sosa Suárez Subdirectora de la Dirección General de Investigación del Desarrollo y las Culturas de los Pueblos Indígenas.

También, quiero agradecer a Rocío Ponce, Carmen Salinas, Rogelio Pulido, Diego Pérez, Elda Reyes y Edurne Farías sus aportaciones a este trabajo en los diferentes seminarios de investigación que compartimos. En el mismo sentido, quiero reconocer la utilidad de los comentarios de Maribel Rosas, Carlos Montiel y Nadia Nava a versiones preliminares de este libro.

Por lo que toca a la publicación de esta investigación debo de agradecer la confianza del Mtro. Mario Alberto García Herrera, Jefe de la División de

Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UMSNH y del Dr. Gerardo Sánchez, Director del Instituto de Investigaciones Históricas de la misma casa de estudios. Como es común señalar en estos casos, la responsabilidad de lo que aquí se expone es únicamente del autor.

PRÓLOGO

Como es frecuente, un prólogo tiene como propósito reflexionar alrededor de la relevancia y pertinencia de una publicación y poner en contexto la obra y el autor. Muchos de los buenos libros son producto de investigaciones realizadas para obtener un grado académico, este es el caso del libro que ahora tenemos en la mano, que sirvió a Orlando Aragón para obtener el grado de Maestro en Historia, que le fue otorgado por la prestigiada Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. El libro explica diversos procesos que hicieron posible la reforma del artículo 4º en 1992, que modifica a la Constitución de la República para reconocer por primera vez, derechos específicos a la población indígena en México. El autor escribe con soltura, con una narrativa que estimula a pasar a la página siguiente. Estoy segura que al concluir el libro, el lector atento tendrá información suficiente que le permitirá comprender la importancia que la reforma del artículo 4º constitucional tiene, en el proceso de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas en nuestro país.

El creciente interés por el estudio de los derechos indígenas, que irrumpe de manera consistente en el último cuarto del siglo XX, ha abierto posibilidades enormes para la convergencia de diversas disciplinas interesadas en esta problemática. Habiendo sido un campo casi exclusivo de los antropólogos, progresivamente, en los años ochenta, los juristas comenzaron interesarse en su estudio, estableciendo una relación entre antropología y derecho, dando origen a novedosos enfoques como la antropología jurídica, la antropología del derecho, el pluralismo jurídico y la interlegalidad, entre otras. Hoy, con este libro, celebramos nuevos entrecruzamientos interdisciplinarios. Un historiador del derecho nos ofrece un estudio histórico de la reforma constitucional del artículo 4º, con una perspectiva fresca que rebasa el enfoque legalista. La investigación toma distancia del análisis

formalista de las leyes y en vez de ello, logra ubicar el fenómeno jurídico bajo un marco histórico-social. Y es que el acercamiento a la historia de la reforma que realiza el autor de este libro, no se limitó al examen de las minutas publicadas por el diario de debates, aunque no las omitió; sino que abrevó de diversas fuentes. Estudió la reforma, no sólo como un texto constitucional, que por supuesto lo hace, sino enmarcado en un contexto más amplio de las ideas políticas y jurídicas predominantes durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

Uno de los méritos de esta investigación fue identificar la importancia que la reforma tiene en la *arqueología* de los derechos de los pueblos indígenas. Como Orlando lo desarrolla en el libro, uno de los principales aportes de la modificación del art. 4º, es que cuestionó el principio decimonónico de la igualdad jurídica. Como bien lo identifica, esta reforma tiene un carácter de parte aguas en la historia del derecho mexicano y en las instituciones indigenistas. Rompe con la tradición jurídica liberal decimonónica del México monocultural, al reconocernos como una nación pluriétnica.

La investigación ofrece evidencias de las tensiones que se produjeron entre los juristas, académicos, legisladores y diversos actores involucrados en el proceso de reforma. La reforma fue el terreno en donde claramente se enfrentaron dos visiones del México contemporáneo, aquella que evalúa que la nuestra es una nación mestiza, y la otra que considera que somos una sociedad pluricultural y que el Estado debe organizarse en consecuencia con dicha diversidad. La primera está basada en un proyecto de nación monocultural, que niega la diversidad de pueblos que la integran; y la segunda se funda en la constatación histórica de la heterogeneidad de pueblos, por lo que apela al reconocimiento de los mismos en la organización estatal.

En este sentido, por ser la modificación al art. 4º, una reforma que sienta la primera piedra para transformar el Estado en materia de derechos y cultura indígena, este libro puede ser visto también, como un texto que aporta al estudio de la historia de la reforma del Estado, a la transformación de las instituciones político-constitucionales mexicanas, y con ello de las políticas indigenistas. El autor no ignora el alcance de la reforma y por el contrario percibe que con ella se asistía al final de un periodo de las políticas indigenistas

y al umbral de una nueva etapa que matizaría el paradigma integracionista como política que fue construida y desplegada desde el cardenismo. Con la reforma al art. 4º nace un nuevo tipo de indigenismo, el indigenismo multicultural o multiculturalismo, que es una forma de neoindigenismo, que se caracteriza por establecer nuevas formas de relación entre los pueblos indígenas y el naciente Estado neoliberal.

Por tales características, el autor sitúa el análisis de la reforma en otros umbrales: la de los tiempos neoliberales y la creciente influencia del derecho internacional en la transformación del Estado y la importancia del sistema internacional, los convenios y tratados internacionales, lo que obliga al autor a poner estos parámetros para explicar la reforma. El contexto de la reforma está influido por los cambios que sufrían el mundo, los pueblos indígenas, la sociedad y las instituciones mexicanas. Eran tiempos de emergencia e irrupción de las luchas indígenas en el continente americano que reclamaban el reconocimiento a la diferencia y derechos de libre determinación y autonomía. Estas luchas se producen en un contexto de una creciente globalización de los derechos del reconocimiento de la diversidad, que comenzó en 1989 al modificarse el Convenio número 107 y transformarse en el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); mismo que adquirió vigencia en septiembre de 1991 en México.

Por la convergencia de todos estos eventos y por el creciente reclamo e intervención de líderes indígenas en el proceso de la reforma, el cambio al art. 4º no fue un asunto de meros acuerdos partidarios. La reforma se convirtió en un campo de lucha política y en terreno de disputas de los proyectos de nación, en el que convergieron distintos actores, habiendo en ella momentos de alta tensión que hacían suponer que la reforma ya no se realizaría durante el periodo de la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados (1988-1991). En el libro se conocen los detalles de estas dificultades. Finalmente se logra su aprobación en el último día de sesiones, después de intensos debates entre promotores y opositores. Esta información es valiosa para la memoria legislativa del evento más importante que realizó la Comisión de Asuntos Indígenas de la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados. Y en este sentido, este libro será posiblemente, el registro más completo de las actividades de

esa Comisión en dicho periodo; lo que le otorga un doble mérito a su publicación.¹

Por otro lado, por las características de la reforma, pero también por las maneras como el autor se acercó a su objeto de estudio, el libro tiene la virtud de recoger la opinión de diversos actores en el proceso y muestra los proyectos políticos que se encontraban en juego. Las entrevistas realizadas a algunos de los actores y operadores de la reforma, nos muestra los entretelones y las dificultades para impulsarla. Situar en su momento histórico las leyes y las acciones de los hombres, se convirtió en uno de sus ejes teóricos para realizar el estudio del derecho, dando resultados novedosos. Las posturas de los partidos, de los diputados, de los dirigentes de los grupos parlamentarios, de los funcionarios indigenistas, de los académicos, de los dirigentes de organizaciones indígenas y del presidente Carlos Salinas, son recogidas por voz de algunos de los actores claves.

El autor destaca la coyuntura de los últimos días de funcionamiento de la LIV Legislatura como un momento tenso entre las posturas más encontradas. Destaca la posición asumida por algunos diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que de manera inédita apoyaron la propuesta del presidente Carlos Salinas, renunciando a la propia que planteaba el establecimiento de un régimen de autonomía. Con pragmatismo los

¹ Al respecto, es importante mencionar que en la página web del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, se lee un informe de la «Comisión Legislativa en Asuntos Indígenas» que da cuenta sobre el estado del archivo de dicha Comisión. Se lee: «De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (LOC), las diferentes comisiones tienen obligación de presentar un programa anual de trabajo, rendir un informe semestral de actividades, archivar todos los asuntos que manejan, "dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos", y organizar actividades en relación con la materia de su competencia. Los investigadores del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, «Comisión Legislativa en Asuntos Indígenas», de la Cámara de Diputados que tenían como tarea la sistematización de los documentos de la Comisión de Asuntos Indígenas en la Biblioteca del Congreso de la Unión, se encontraron con la sorpresa que ninguna de las comisiones en la materia anteriores a la LIX Legislatura, había cubierto lo establecido en la LOC. Y que los documentos de la LIV Legislatura, cuando se realizó la reforma al artículo 4, no aparecen en el mencionado archivo. De forma tal que los archiveros de dicha Comisión solo guardan información a partir de la LV Legislatura.» Consulta en internet realizada el 10 de diciembre de 2006.

http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/5_ai.htm

diputados del PRD impulsaron la reforma salinista lo que no dejaba de ser paradójico, toda vez que había consenso en el movimiento indígena de la época, de lo pobre y limitada que era la propuesta del presidente Salinas. Sin embargo lograr que la Constitución reconociera a México como una nación pluriétnica, era un asunto vital. En 1991 el Convenio 169 adquiriría vigencia en México y requería de una base constitucional, que el artículo 4º le proporcionaría. Para cumplir este requisito, pero además porque desde las organizaciones indígenas se realizaban cálculos y se dibujaban escenarios que hacían suponer que los limitados derechos reconocidos por el art. 4º se ampliarían con el articulado del Convenio 169, por tales razones, se consideró que la coyuntura exigía lograr la reforma constitucional salinista, aunque para ello los diputados del PRD tuvieron que sacrificar la propia.

Así las cosas, a la luz de los eventos sucedidos en 1994, la importancia de la reforma al art. 4º crece, ya que fue el respaldo que hizo posible la articulación de la agenda del movimiento indígena en el contexto de la coyuntura zapatista. Pocos se han preguntado sobre cuáles hubieran sido los derroteros del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional; o cuáles hubieran sido los alcances de los Acuerdos de San Andrés, si previamente no se hubiera realizado la reforma al artículo 4º constitucional, o que el Convenio 169 de la OIT no hubiera sido vigente en México. Ambos instrumentos legales fueron posibles por los eventos que se desplegaron en el año de 1991-1992 y del cual Orlando Aragón, nos da un recuento histórico minucioso en su libro.²

La investigación de Orlando concluye cuando finalmente en enero de 1992 se logra la publicación del decreto de la reforma del art. 4º; reforma que debe ser vista como uno de los logros más importantes del movimiento indígena; sobre todo a la luz de las crecientes dificultades y bloqueos que ha sufrido el avance de los derechos indígenas. En efecto, lo que siguió después de la reforma fueron diversos intentos de reglamentación del art. 4º y de la elaboración de normas vinculantes al Convenio 169 de la OIT. Las peripecias

² Como actores y testigos de este proceso, publicamos diversos textos que están contenidos en, Ruiz Hernández, Margarito y Araceli Burguete Cal y Mayor (2003) *Derechos y autonomía indígena. Veredas y caminos de un proceso. Una década 1988-1998*, México, CDI.

se multiplicaron y el contexto se volvió más adverso, a grado tal que la reglamentación mencionada nunca pudo realizarse.

Después de enero de 1992, ni el artículo 4º, ni el Convenio 169 de la OIT fueron legislados, pese a diversos intentos. Durante 1992 la LV Legislatura realizó una veintena de foros de consulta que pretendían la reglamentación del artículo 4º constitucional. Pero de acuerdo a lo que se escribió en los informes que quedaron registrados en el archivo de la Comisión de Asuntos Indígenas de la LV Legislatura, se informa que "...no se lograron acuerdos" entre las diferentes fracciones parlamentarias, además que, se aduce, hubo rechazo desde las organizaciones indígenas a su reglamentación.³

Y es que el ambiente legislativo era contradictorio. Por un lado se impulsaban debates para la reglamentación del artículo 4º, y por el otro simultáneamente, se promovían actividades para celebrar "los 500 Años de la Conquista de América". Estas tensiones se prolongaron hasta 1993, cuando fueron sorprendidos por el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en Chiapas, el primero de enero de 1994.

Consternado y después de dos semanas de titubeos, Carlos Salinas decretó el 12 de enero de 1994 el cese al fuego y anunció la búsqueda de un diálogo con los rebeldes. Para ello nombró a Manuel Camacho Solís como comisionado para la paz. Al mismo tiempo, el 19 de enero instituyó la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas, a cuya cabeza puso a Beatriz Paredes. En el decreto se establecía que la Comisión estaría integrada por representantes de diversas secretarías de Estado y de otras instituciones estatales y paraestatales, y contaría con un "Consejo Consultivo" en el que participarían representantes de las organizaciones indígenas, de los sectores social y privado, y académicos. Entre otras tareas, uno de los objetivos de dicha Comisión era realizar una consulta para reglamentar el artículo 4º. Para lograr tales propósitos, del 12 al 18 de

³ Para dar cuenta de las actividades realizadas por la Comisión de Asuntos Indígenas de las distintas legislaturas en la Cámara de Diputados, me he guiado por el recuento de las mismas que realizó el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Comisión Legislativa en Asuntos Indígenas" de la Cámara de Diputados, y que se publica en la página web. Consulta realizada en internet el 10 de diciembre de 2006. Cfr. http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/5_ai.htm

abril la Comisión procedió a realizar la mencionada consulta y elaboró un proyecto de "Ley General de la Pluralidad Cultural y el Patrimonio Social de los Pueblos Indígenas", que presentó a los diputados.⁴

Manuel Camacho por su parte, elaboraba su propuesta de paz para negociar con los rebeldes. En el mes de marzo presentó un documento que contenía 34 compromisos, 2 declaraciones sobre la situación nacional y 32 propuestas de solución a la problemática chiapaneca. Incluyó dentro de la oferta de negociación subsanar la omisión de más de tres años de ignorar la reglamentación del art. 4º, ofreciendo una rápida reglamentación. El EZLN recibió la propuesta, misma que sometió a consulta entre sus adherentes. En eso estaban, cuando días después el ambiente político nacional comenzó a enrarecerse, con la muerte del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, así como otros asesinatos políticos. El 11 de junio el EZLN anunció su rechazo a la oferta de negociación, y una semana después, el día 16, Camacho Solís renunció como mediador.

En el mes de agosto dio inicio a la LVI Legislatura (1994-1997). En su "Plan de Trabajo" se comprometieron a realizar una nueva consulta para reglamentar las reformas del artículo 4º y el 27 constitucionales y promover acciones legales para el cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otras propuestas enmarcadas en una presunta reforma del Estado que incorporaba el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas como uno de sus ejes centrales. Con gran despliegue publicitario, las Comisiones de Asuntos Indígenas de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) realizaron la mencionada consulta en diversas regiones del país. Se presumía que ésa buscaría, ahora sí, legislar en materia indígena; aunque para entonces los alcances de la reforma iban más allá del texto constitucional de la reforma del art. 4º.

⁴ Una reflexión sobre las limitaciones del art. 4º constitucional, en el contexto del levantamiento zapatista, puede verse en, Martín del Campo Castañeda, Jesús, 1995, "Razón y sinrazón de reformar el artículo 4º constitucional", en *El Cotidiano* Núm. 68, marzo-abril, 1995, México, UAM-A.

Ciertamente que para 1996, estaba claro que los alcances del art. 4º habían quedado rebasados y ése ya resultaba limitado e insuficiente. A diferencia de 1988 cuando el reclamo autonómico era débil y apenas un susurro con poca audiencia; para 1996 la emergencia indígena se había articulado alrededor del reclamo del reconocimiento del derecho de libre determinación y autonomía, lo que ponía en otro nivel a los derechos indígenas. Como señala Díaz-Polanco al reflexionar sobre los desafíos de la declaratoria de creación de las Juntas de Buen Gobierno Zapatista (JBG) en agosto de 2003, e interrogarse sobre si las JBG no estaban con esa acción rebasando ya el marco de los propios Acuerdos de San Andrés, incluyendo la versión de la Comisión de Concordia y Paz (COCOPA) de los mismos, respondía que: *"Puede repetirse la experiencia del salinato, moroso hasta la insolencia para reglamentar el 4º. Constitucional reformado, entonces pedido por muchas organizaciones indígenas, y luego imposibilitado de hacerlo una vez que se produjo la explosión autonomista, hacia 1995, en las filas indígenas. O sea, que el grupo salinista cuando pudo no quiso, y cuando quiso no pudo. Los que ahora manejan la cosa pública deberían verse en ese espejo."*⁵

Como es ampliamente conocido, en 1996 el presidente Ernesto Zedillo ya no estaba dispuesto a asumir, a mantener el espíritu y la dinámica del diálogo con el EZLN, y no aceptó los Acuerdos de San Andrés como una política de Estado, sino que las colocó en un rango de un simple acuerdo entre el EZLN y los que en la mesa de diálogo participaron. Dio la espalda a los Acuerdos y pasó a una estrategia de distancia e indiferencia. En esta situación de vacío político, la LVI Legislatura concluyó sus funciones en 1997, sin que pudiera dar pasos hacia delante.

Mientras tanto en Chiapas, la situación era de extrema violencia en una suerte de guerra civil, alentada por la emergencia de grupos armados que confrontaban a los zapatistas. En este contexto se produjo la masacre de Acteal, en Chenalhó, el 22 de diciembre, lo que volvió a traer el tema de los diálogos de paz pendientes en Chiapas. Pero el presidente Zedillo ya no estaba dispuesto

⁵ Díaz Polanco, Héctor, 2003, "Juntas de Buen Gobierno ¿Una etapa superior de la autonomía?", en *Revista CEMOS-Memoria* Núm. 176, octubre 2003. Versión electrónica. <http://memoria.com.mx/node/238>. Fecha de consulta en internet, 25 de noviembre de 2006.

a reiniciar los diálogos, sino que optó por acciones unilaterales, que incluyó una intentona de reforma constitucional, que interpretaba los Acuerdos de San Andrés, omitiendo a la contraparte rebelde. El 1 de marzo el presidente Zedillo presentó al Congreso una iniciativa de Ley de Derechos y Cultura Indígena, entre otras acciones unilaterales del mismo signo.

Al dar inicio la LVII Legislatura (1998-2000), en su plan de trabajo renovó a los miembros de la Comisión de Concordia de Paz y Conciliación (COCOPA) y volvió a anunciar esfuerzos para realizar las reformas legislativas pendientes, retomando la iniciativa de ley que presentó la "primera COCOPA" (1996), incluyendo las conclusiones de las consultas nacionales sobre demandas y derechos indígenas (realizadas en la LV y LVI Legislaturas) e incluir los derechos reconocidos en el Convenio 169. En ese periodo volvió a celebrarse diversos foros de consulta para recabar nuevas propuestas. Mientras tanto en Chiapas, los conflictos se habían profundizado y expandido. El diálogo estaba virtualmente cancelado, sin que los diputados pudieran dar pasos adelante, frente a la estrategia de "soluciones" unilaterales que se desplegaban desde el poder ejecutivo federal y del estado en Chiapas.

La LVIII Legislatura (2001-2003) llegó al Congreso en un contexto de pluralismo político inédito y con alternancia partidista en la presidencia de la República, lo que dio nuevos aires y esperanzas a las luchas indígenas. En su campaña, el candidato Vicente Fox del Partido Acción Nacional se había comprometido con lograr la reforma constitucional, manifestando su adhesión a la propuesta de la "primera COCOPA". Para presionar y colocar a la opinión pública a favor de dicha reforma, el EZLN decidió realizar la "Marcha del Color de la Tierra", que logró movilizar a millones de mexicanos en acciones de solidaridad, nunca antes vistas. Las cosas parecían estar dadas para lograr las reformas durante mucho tiempo pospuestas. El nuevo presidente realizó además, otras acciones que parecían alentar las expectativas. Anunció una reforma profunda a las políticas públicas indigenistas, lo que suponía la desaparición del Instituto Nacional Indigenista, y nombró a Luis H. Álvarez, un miembro de la "Primera COCOPA", como el nuevo negociador.

Pero otra vez las cosas volvieron a descomponerse. La clase política mexicana toda, unificada y sin distintos partidarios e ideológicos, mostró en esa ocasión claramente, su oposición al reconocimiento de los derechos de libre determinación y autonomía indígena, aprobando una reforma intransigente, en el art. 2º constitucional, que no modificaba al Estado y tampoco el lugar de los pueblos indígenas en la nación. Además, la reforma puso tal cantidad de "candados" para impedir la realización de los derechos indígenas autonómicos, que la reforma ha resultado prácticamente inútil.⁶ De la misma manera, durante el sexenio foxista, las reformas institucionales no modificaron el contenido indigenista de las políticas públicas y el comisionado por la paz Luis H. Álvarez, nunca pudo lograr ni siquiera una entrevista con el ejército rebelde.

Por otro lado, pese al reclamo del movimiento indígena de realizar una "reforma de la reforma" del artículo segundo, la LIX Legislatura no pudo realizar acción alguna, y en esta ocasión ya ni siquiera consultas. Algunos diputados presentaron iniciativas para realizar algunas reformas aisladas; mismas que la Comisión de Asuntos Indígenas ignoró, replicando aquellos años de la LIV Legislatura, de sordera y omisión, cuando se realizó la reforma al artículo 4º.⁷

En Conclusión, en un escenario agreste para el avance del reconocimiento del derecho de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y en una atmósfera poco propicia, después de los resultados electorales

de 2006, la reforma del art. 4º y el estudio de Orlando Aragón que ahora tenemos en las manos en forma de libro, adquiere mayor valor, a la luz de los desafíos que la constitucionalización de los derechos indígenas ha tenido que enfrentar después de 1992 y frente a los retos que vienen.

Por eso, por su importancia, no nos queda más que felicitar y agradecer a Orlando por este libro, que adquiere un carácter de testimonio.

Araceli Burguete Cal y Mayor

PROFESORA-INVESTIGADORA CIESAS-SURESTE.

⁶ He reflexionado sobre la reforma al artículo 2º en: Burguete Cal y Mayor, Araceli, 2004, "Chiapas: nuevos municipios para espantar municipios autónomos", en Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra (Coord.) *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN. Neoindigenismo, legalidad e identidad*, México, CIESAS, H. Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, pp. 137-169.

⁷ En el citado informe del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, se lee: "Durante la LIX Legislatura, todas las iniciativas de la comisión quedaron pendientes, algunas presentadas por el Dip. Paulino Canul Pacab, el Dip. Huberto Aldaz Hernández, la Dip. Sofía Castro Ríos, el Dip. Bernardino Ramos y el Dip. Javier Manzano que buscan abrir el marco legal; otras, también de distintas fracciones parlamentarias, pero en especial de la Cámara de Senadores, que le dan continuidad a la reforma al artículo 2º constitucional. Las iniciativas de ley presentadas en este periodo pueden consultarse en el apartado sobre Desempeño legislativo de esta ficha técnica." Cfr. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Comisión Legislativa en Asuntos Indígenas" de la Cámara de Diputados, y que se publica en la página web. Consulta realizada el 10 de diciembre de 2006.

INTRODUCCIÓN

La cuestión indígena en México durante el siglo XX, la podríamos dividir en dos grandes etapas: la de la negación y la del reconocimiento. La primera se caracterizó por un periodo en el que el Estado mexicano intentó integrar a sus pueblos indígenas (de diferentes formas y con distintas perspectivas) con la finalidad de “consolidar” a la nación. En el segundo periodo intervinieron al menos dos dinámicas importantes y un acontecimiento trascendental. La relación entre el Estado mexicano y sus etnias se hizo más compleja, ya no sólo fue unilateral, los indígenas comenzaron a responder al Estado con movilizaciones sociales y demandas. El otro factor que afectó fuertemente a la cuestión indígena en México fue el nuevo proceso de globalización económica. Este fenómeno trastocó el equilibrio y la relación que tradicionalmente se había mantenido entre el Estado y sus etnias. De muchas formas se materializó esta influencia de la globalización, pero una de las más importantes fue la de los convenios internacionales. Finalmente, en la última parte de la centuria pasada el estudio de los pueblos indios fue marcado y definido por el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994.

En este trabajo, cuyo objeto de estudio es la primera reforma constitucional que reconoció a los pueblos indios en México, abordaremos todos los aspectos señalados anteriormente, con la excepción del zapatismo que se nos presenta como un fenómeno posterior a nuestro tema de análisis.

A escasos 6 años de haber superado el siglo XX los derechos de los pueblos indios se han convertido en un tema más o menos familiar en América Latina. Sin embargo, apenas hace 20 comenzó la tendencia constitucionalista de reconocer a las etnias nacionales. La constitución de Guatemala en 1986 fue la primera del continente en otorgar algunos derechos a sus pueblos

indígenas. A la carta magna guatemalteca le siguieron las de Nicaragua, Brasil y Colombia. Por su parte, México hizo lo propio en 1992. En estos primeros años de conquistas jurídicas de las organizaciones indias (1986-1992) el tema de los derechos indígenas mostraba un panorama muy diferente al de hoy en día, no existía ni las instancias, ni los cuerpos jurídicos, ni los estudios, ni la conciencia que hoy tenemos; podemos decir, que esta discusión era un tema casi exclusivo de algunas agrupaciones étnicas y de un número muy reducido de académicos.

Los 14 años que han transcurrido desde 1992 nos pueden parecer pocos, pero no en el caso de los derechos indígenas en México. Resulta sorprendente, si tomamos en cuenta los tiempos del derecho mexicano, ver la forma en que se aceleró el debate en torno a los derechos de las etnias nacionales. Desde la reforma del artículo 4° en 1992 hasta la fecha, 21 entidades federativas y el Distrito Federal han reconocido en sus ordenamientos constituyentes a los pueblos indígenas (esto sin contar que varias entidades han reformado sus constituciones en un par de ocasiones; primero para adecuarlas al artículo 4°, y después al actual artículo 2°); en el 2001, sólo 9 años después, se realizó una nueva reforma a la constitución federal; también, se ha desarrollando un incipiente cuerpo de ordenamientos jurídicos (en la legislación secundaria) en torno a derechos específicos de los indios. Por su puesto, este avance no necesariamente corresponde a lo que demandan y necesitan los pueblos indígenas.

Una de las tantas consecuencias del levantamiento zapatista en 1994 fue un renovado interés de los estudiosos sociales por los pueblos indígenas. A partir de esta rebelión chiapaneca podemos observar un incremento galopante de las obras que intentan explicar y estudiar al movimiento, los derechos y la autonomía indígena.

La euforia de los científicos sociales por el zapatismo ayudó a sensibilizar a la sociedad nacional sobre los problemas que sufren los pueblos indígenas de México. Sin embargo, este furor académico no estuvo exento de vicios, errores y reduccionismos. Por ejemplo, la nueva literatura no problematizó lo suficiente sobre el tema de la lucha india, y en muchas

ocasiones la identificó únicamente con el zapatismo.⁸ Este tipo de simplificaciones llevó a intentar explicar la realidad y aspiraciones de las 56 etnias mexicanas a partir de la de los indios rebeldes de Chiapas.

El corolario de esta idea es que el movimiento indio es un cuerpo homogéneo y compacto que lucha contra la globalización y el mal gobierno. Por el contrario, en nuestro trabajo intentamos modificar esa visión acartonada y nos aproximarnos a una posición más acorde a la diversidad de las etnias, por lo que mostramos a la lucha indígena mexicana como un movimiento heterogéneo en su nacimiento, demandas y estrategias. También abordamos el tema planteando que las organizaciones indias entraron en una dinámica de hibridación en donde supieron aprovechar, hasta donde se puede, algunos elementos de la globalización para su lucha.⁹ En el mismo sentido, planteamos que su relación con los indigenismos (otro de los enemigos a muerte, según la literatura dominante) no necesariamente fue de oposición, al menos en el proceso de reforma que estudia esta investigación.

En el campo del Derecho sucedió algo parecido. De repente parece que la iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión (COCOPA) se convirtió en unas tablas sagradas escritas por el dedo de dios. Lo que está fuera de este sacrosanto pergamino no puede ser útil para mejorar las condiciones de los pueblos indios. La realidad es que al día de hoy, ya están superados y no deberían de ser el punto de referencia en la lucha por los derechos de los indígenas.

En el caso de las reformas constitucionales que han reconocido a las etnias (la del art. 4° en 1992 y la del art. 2° en 2001) ocurrió un fenómeno similar. Después de la marcha de los zapatistas por el país y de la negativa de los senadores por aprobar íntegramente la iniciativa COCOPA, se derramó

⁸ En su última obra Arturo Warman llama la atención sobre esta apropiación de la representación de los 56 pueblos indígenas que hizo el EZLN. Arturo Warman, *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 276.

⁹ Canclini nos advierte que la modernización impulsada por el neoliberalismo en América Latina ha provocado una hibridación o galvanización entre los actores y formas tradicionales (endógenas) de América Latina y las dinámicas propias de la globalización y de la economía de libre mercado. Néstor García Canclini, *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, México, Consejo Nacional para la Cultura y el Arte, Grijalbo, 1990.

una gran cantidad de tinta sobre la flamante para algunos y deleznable para otros reforma al artículo 2º constitucional de 2001.¹⁰ En contraste, la reforma de 1992 no recibió casi ninguna atención; claro podríamos pensar que se debió a la falta de interés de los juristas por ese tema antes de la sacudida del zapatismo. Sin embargo, en las obras posteriores al levantamiento chiapaneco que dan cuenta de la evolución de los derechos de los pueblos indígenas en México sólo ha sido digna de un breve comentario o a lo mucho de unas pocas hojas, a pesar de ser una de las reformas constitucionales más importantes en la historia del Derecho mexicano.

De estas publicaciones sobre los derechos de las etnias nacionales, cuatro obras son las que se han detenido un poco más ha estudiar la reforma al artículo 4º. El primer trabajo es el de Jorge Alberto González Galván titulado "El Estado y las etnias nacionales en México. La relación entre el derecho estatal y el derecho consuetudinario";¹¹ el segundo lleva por nombre "Derecho constitucional indígena" y es de la autoría de Emilio Rabasa Gamboa;¹² en tercer lugar tenemos la investigación de Francisco López Barcenas conocida como "Autonomía y derechos indígenas en México";¹³ por último está el artículo de Moisés Franco denominado "El debate de los derechos indígenas en México" que forma parte de la obra colectiva "El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina".¹⁴

Las 4 publicaciones señaladas son de corte jurídico, por lo que la forma en que abordan el tema es eminentemente legal, es decir, a través de leyes y con muy poca referencia a los procesos sociales y políticos. Realizan

¹⁰ Entre las obras más importantes sobre esta reforma constitucional encontramos: Miguel Carbonell y Karla Pérez Portilla (Coords.), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002. y Jorge Alberto González Galván, (Coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.

¹¹ Jorge Alberto González Galván, *El Estado y las etnias nacionales en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1995.

¹² Emilio Rabasa Gamboa, *Derecho constitucional indígena*, México, Porrúa, UNAM, 2002.

¹³ Francisco López Barcenas, *Autonomía y derechos indígenas en México*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, 2002.

¹⁴ Moisés Franco, "El debate de los derechos indígenas en México", en: Willem Assies, Gemma Van der Haar y André Hoekema (Eds.), *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, México, Colegio de Michoacán, 1999.

consideraciones sobre contextos muy abstractos y ajenos de las circunstancias "reales" en las que se reformó el artículo 4º. Vale la pena señalar que en la obra de Emilio Rabasa Gamboa (en la introducción) se hace énfasis de forma reiterada en la importancia de los factores metajurídicos; sin embargo, en el texto esta advertencia se desdibuja. El análisis socio político del autor es a lo mucho insuficiente, lo anterior lo podemos comprobar claramente en la bibliografía en que se basó su investigación.

Sólo el primer trabajo referido escapa de esta crítica. Efectivamente, el libro de González Galván sí realiza un seguimiento importante de las relaciones Estado nacional- pueblos indígenas, de hecho, su estudio abarca el siglo XIX y XX. No obstante, este esfuerzo se va haciendo más débil conforme se llega a los años en que se discutió y aprobó la reforma.

Es también importante consignar que el único trabajo, de los cuatro mencionados, que tiene como objetivo explícito de estudio la reforma del artículo 4º es el de Emilio Rabasa (Derecho constitucional indígena). En consecuencia es el libro que contiene más información alrededor de nuestro tema de estudio. Abarca parte del debate legislativo en torno a la reforma, algunas consideraciones de la iniciativa presidencial, y también intenta encontrar las razones que permitieron la consumación de este reconocimiento jurídico a los pueblos indios. No obstante, el texto tiene muchas imprecisiones y varias carencias, las más importantes son:

- 1) No menciona el debate interno que hubo en la comisión que se encargó de realizar la iniciativa de reforma (en las cuales se discutieron entre otras cosas la posibilidad de incluir la autonomía);
- 2) No recoge ni hace alusión a una de las varias contrapropuestas de reforma que hicieron las organizaciones indígenas;
- 3) No hace ninguna referencia a la importancia que tuvo el indigenismo de Arturo Warman en la consumación de este proceso;
- 4) El autor afirma que se debatió en torno a dos propuestas legislativas la del presidente Salinas y la del Partido Acción Nacional (PAN),¹⁵ lo cual es falso. Además de las varias propuestas y discusiones

¹⁵ Emilio Rabasa Gamboa, *Op. Cit.*, pp. 55 y 101.

previas al debate legislativo, que el autor no menciona, se hicieron cuatro propuestas para reconocer los derechos de los pueblos indios; una fue la del presidente, otra fue de la autoría del Partido de la Revolución Democrática (en la que por cierto nuevamente se ponía a discusión la cuestión de la autonomía); el Partido Cardenista para la Reconstrucción Nacional formuló su propia iniciativa, y finalmente la del PAN, que más que propuesta era un intento por frenar la aprobación de la reforma;

- 5) No proporciona una idea correcta sobre el debate de los derechos de los pueblos indios en la Cámara de Diputados, puesto que sólo se basa en los diarios de debates legislativos y esta fuente no es suficiente para revelar la oposición que enfrentó la iniciativa presidencial, no sólo en la Cámara baja sino en la de Senadores;
- 6) Los factores y las negociaciones reales del proceso de reforma son inexistentes en este trabajo, y
- 7) Las motivaciones que el autor encuentra determinantes para la consumación de la reforma del artículo 4º nos parecen imprecisas. Para Rabasa Gamboa los factores definitivos fueron la influencia de los convenios 107 y 169 sobre pueblos indios de la Organización Internacional del Trabajo, el movimiento indianista (en el que no hace referencia a ninguna organización indígena, ni a la coyuntura creada por el V centenario "del encuentro de dos mundos") y el empobrecimiento de los indígenas mexicanos.¹⁶ Aunque los dos primeros factores los reconocemos como parte un proceso más amplio en nuestro trabajo, la tercera causa es muy cuestionable. Es incontrovertible que los indios ocupan los índices económicos más bajos del país, pero eso por sí solo no indica que esto haya favorecido el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. Además es muy probable que la situación económica de las etnias haya sido peor antes de las políticas indigenistas posrevolucionarias.

¹⁶ *Ibidem.*, pp. 53, 99 y 101.

Un último aspecto que tenemos que tratar de esta literatura es la valoración que hacen del texto del artículo 4º. La generalidad de las investigaciones le dan un alcance muy corto; por ejemplo, Moisés Franco señala que el artículo fue ineficaz porque no consagró derechos colectivos a los pueblos indígenas.¹⁷ Por su parte, López Bárcenas considera que el artículo 4º fue insuficiente porque sólo garantizó derechos culturales y no económicos, ni políticos; además indica que únicamente concedió derechos a los pueblos indios de forma indirecta.¹⁸ Rabasa Gamboa destaca en su trabajo la importancia histórica de la reforma (valoración ausente en los dos primeros autores), pero consigna que el sentido de los derechos que intentó consagrar la reforma de 1992, son ambiguos y poco claros.¹⁹ Finalmente, la interpretación de González Galván es más favorable al texto constitucional. En su investigación afirma que el reconocimiento explícito del pluralismo cultural implica un reconocimiento implícito de otras prerrogativas como el derecho consuetudinario, entre otras.²⁰

Sin dejar de reconocer que el texto constitucional fue insuficiente, nuestra opinión es más cercana a la de los dos últimos trabajos. Pedir que en la primera reforma constitucional en materia indígena, aprobada dentro del régimen priísta, se consagraran explícitamente derechos colectivos (un debate que ni en la esfera internacional de los derechos humanos se ha resultado) es una pretensión desligada de la realidad política y social del país en esos momentos.

Por lo que toca a los pocos trabajos dedicados exclusivamente a la reforma que estudiamos, tenemos que han sido sólo artículos de revistas especializadas o de obras colectivas. Estas publicaciones tuvieron por objetivo analizar algún ámbito particular del artículo 4º. Una parte de ellos dilucidaron nuevamente sobre los alcances jurídicos del texto constitucional.²¹ Otra parte nos aportaron algunos datos sobre el proceso de aprobación y discusión de la

¹⁷ Moisés Franco, *Op. Cit.*, pp. 126-128.

¹⁸ Francisco López Bárcenas, *Op. Cit.*, pp. 74-75.

¹⁹ Emilio Rabasa Gamboa, *Op. Cit.*, pp. 59-62.

²⁰ Jorge Alberto González Galván, *El Estado... Op. Cit.*, p. 145.

²¹ Magdalena Gómez, *Derechos indígenas. Los pueblos indígenas en la constitución mexicana*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1995. y Jorge Alberto González Galván, "Reforma al artículo 4

reforma.²² Sólo uno de estos trabajos intentó trascender de la interpretación jurídica y de la narración de hechos. En esta investigación titulada "Towards a pluricultural nation: the limits of indigenismo and article 4" se contextualiza la reforma en el gobierno de Salinas e intenta responderse cuáles fueron las razones por las que se realizó.²³

Desde nuestro punto de vista ninguno de estos trabajos logran explicar satisfactoriamente a la reforma materia de este libro; las razones son: que tienen como objetivo estudiar sólo un aspecto determinado de la reforma; por ejemplo los abogados se han interesado solamente en analizar el valor y alcance jurídico de la reforma. También es importante señalar que todas las obras son pequeñas en extensión y por lo tanto es difícil que abarquen muchos de los aspectos que intervinieron en nuestro tema; además de que utilizan un número muy limitado de fuentes para realizar su análisis.

Varios fueron los motivos por los que consideramos necesario realizar este trabajo, el primero consistió en que estudiaríamos la primera norma constitucional que reconoció la existencia de los pueblos indios de México; el segundo, porque significó una ruptura con dos de las ideas más profundamente arraigadas en el sistema político y el Derecho mexicano: la de la homogeneidad como modelo de nación y la del principio clásico de igualdad jurídica; el tercero, porque constituyó la primera gran conquista jurídica de los pueblos indios mexicanos; el cuarto, porque significó la cristalización del trabajo de una de las etapas más importantes del indigenismo y de la antropología mexicana, y así podríamos enumerar muchos otros.

constitucional: pluralidad de culturas y derechos de los pueblos indígenas", en: *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, núm. 79, Enero- Abril, 1994, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

²² Jorge Madrazo, "La adición al artículo 4° constitucional en materia indígena", en: Barquín, Álvarez et. al., *La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994. José Emilio Ordóñez Cifuentes, "Constitución y derechos étnicos en México", en: José Emilio Ordóñez Cifuentes, et al., *Derechos indígenas en la actualidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994. y Flavia Echánove Huacuja, "La cuestión indígena en la Cámara de Diputados: recuento de un episodio histórico", en: *Estudios Agrarios*, México, núm. 14, enero-abril, 2000, Procuraduría Agraria.

²³ Jane Hindley, "Towards a pluricultural nation: the limits of indigenismo and article 4", en: Rob Aitken et. al. (Eds.), *Dismantling the Mexican State?*, London, Macmillan Press, St. Martin's, 1996.

Además de las importantes razones que hemos señalado, tenemos otras de carácter más secundario, pero que sin duda incentivaron nuestra curiosidad sobre este proceso de reconocimiento constitucional. Por ejemplo, no deja de ser inquietante que Carlos Salinas de Gortari haya promovido una reforma constitucional de este tipo, sobre todo si tomamos en cuenta que, en general, impulsaba un proyecto neoliberal. Otra particularidad importante fue que la multicitada reforma del artículo 4° fue la única modificación a la Constitución en la que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) hicieron alianza y votaron juntos durante todo el sexenio de Carlos Salinas. Es igualmente significativo el hecho de que el texto del artículo 4° fue la única iniciativa de reforma constitucional en el salinato que no sufrió una sola modificación durante todo el proceso legislativo.

Como podemos advertir un acontecimiento que nos ofrece estas cartas de presentación merece un estudio más profundo y específico. El conocer este proceso resulta vital, desde nuestra perspectiva, para entender las luchas y las conquistas jurídicas de los indígenas del día de hoy.

Cuando iniciamos esta investigación pretendíamos hacer una historia del Derecho, es decir, analizar principalmente las propuestas y discusiones en torno a lo que se debería de reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución, y sumar a este análisis algunos pocos elementos metajurídicos. Intentábamos hacer algo así como una comparación de propuestas, delimitando este trabajo a un campo predominantemente de la historia de las ideas jurídicas. Sin embargo, las particularidades de nuestra materia de estudio y su potencialidad ocasionaron que se fueran complicando las cosas y pensáramos en replantearnos la investigación.

La peculiaridad de que el artículo 4° fuera el primero en su especie y no tuviéramos una norma anterior que nos sirviera para compararla, fue una de las primeras razones por las que decidimos cambiar los ejes que seguiría esta obra. Pronto los pocos elementos metajurídicos que inicialmente habíamos tomado en consideración se fueron convirtiendo en los pilares del trabajo. La pregunta que nos propusimos contestar fue ¿Qué procesos tenemos que estudiar para entender el reconocimiento constitucional de los pueblos

indios en México? Las respuestas fueron el tratamiento que el Estado ha dado a las etnias, la actitud o respuesta de las últimas hacia el primero, y también los reconocimientos a los pueblos indígenas en otros ordenamientos jurídicos.

La siguiente dificultad a superar fue que el análisis de los temas que pensábamos indispensables para llevar a buen puerto nuestra investigación eran muy amplios y por si solos podían ser la materia de un libro. Pero no sólo eso, las cuestiones que intentábamos analizar tradicionalmente habían sido estudiadas por diferentes disciplinas sociales; por ejemplo, el indigenismo se ha abordado desde una literatura predominantemente antropológica, y es que en buena medida la historia del indigenismo es la historia de la antropología mexicana. En contraste, el movimiento indio contemporáneo ha sido tratado, generalmente, desde la sociología rural.

Intentar superar los anteriores desafíos nos significó la tarea de introducirnos a muchos campos de las humanidades que desconocíamos; más sin embargo, este esfuerzo nos trajo como consecuencia directa el desbordamiento del objetivo que inicialmente nos habíamos marcado: hacer una historia del derecho. Efectivamente, el lector encontrará en este trabajo sí una historia del derecho, pero también encontrará una historia de las ideas de la antropología mexicana, la evolución de una forma particular de movilización social, el cambio de las políticas públicas en el Estado mexicano, el proceso de globalización de los derechos humanos, etcétera. Lo anterior se refleja claramente en los cuatro apartados que le dan cuerpo a esta obra.

El primer capítulo aborda el tema del indigenismo oficial mexicano en el siglo XX. Con el desarrollo de esta primera parte de la investigación pretendemos estudiar la relación Estado-pueblos indígenas, a través de las políticas públicas que el primero destino a los segundos. Nos interesa conocer las continuidades, variaciones, rupturas y efectos de las políticas indigenistas del Estado mexicano en sus diferentes etapas. El objetivo final fue entender la naturaleza de las políticas indigenistas al momento de la reforma constitucional que estamos estudiando. Por su extensión temporal, este apartado se reconstruyó principalmente con bibliografía especializada, varias tesis y algunos artículos de revistas. Las fuentes de primera mano fueron

varias obras de la antropología mexicana, documentos de congresos indigenistas, entrevistas y algunas publicaciones del Instituto Nacional Indigenista.

La emergencia y movimiento indígena en México es la cuestión que nos ocupa en la segunda parte de este trabajo. Este tema lo desarrollamos también con bibliografía especializada, con cinco tesis de diferentes disciplinas sociales, un buen número de artículos de revistas y con una cantidad importante de declaraciones, demandas y documentos de congresos de las organizaciones indígenas mexicanas. La principal finalidad al abordar este tema fue conocer la otra parte de la relación Estado- etnias nacionales, es decir, cuál era la respuesta de los indios organizados hacia los gobiernos nacionales. Intentamos encontrar las causas del surgimiento de la lucha india contemporánea, su evolución, sus contradicciones y particularmente su nivel de desarrollo al momento de discusión y aprobación del artículo 4°.

El capítulo tres de la investigación lo dedicamos al análisis de los derechos de los pueblos indígenas en el sistema internacional. El objetivo central de este apartado fue el de comprender el contexto de los reconocimientos jurídicos a los pueblos indios, para estar en posibilidades de medir los alcances del reconocimiento constitucional que se produciría en México, en 1992. A falta de un referente jurídico a nivel nacional y con la creciente influencia de los organismos supranacionales en los Estados es de suma importancia conocer los avances en los tratados internacionales puesto que sin duda influyeron de forma determinante en las constituciones. Este apartado, al igual que los anteriores, lo hicimos a partir de bibliografía, pero además de convenios internacionales de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo; así como de documentos del archivo de la segunda agrupación supranacional.

La última parte de la investigación está dedicada exclusivamente al proceso de formulación, discusión y aprobación del artículo 4° constitucional en 1992. En este cuarto capítulo intentamos aterrizar el trabajo en los problemas concretos de la reforma, estudiamos la discusión jurídica en torno al reconocimiento de los indios en la constitución, pero también penetramos en las negociaciones políticas, en los actores que intervinieron en este proceso

y hasta en algunos factores azarosos que permitieron la consumación de la reforma. Este apartado fue hecho casi en su totalidad con documentos del Fondo de Documentación Indígena "Juan Rulfo", publicaciones oficiales del Instituto Nacional Indigenista, notas periodísticas, documentos de archivo del Senado de la República, diarios de debates del Congreso de la Unión, artículos de revistas y de forma muy significativa con algunos testimonios de los participantes en el proceso de la reforma constitucional.

¿Qué es entonces lo que este trabajo ofrece al lector interesado? Lo que prometemos en las líneas siguientes es un esfuerzo histórico basado en un estudio transdisciplinario, que más que buscar explicaciones maestras y perfectas, plantea interrogantes, resalta aristas y consigna las contradicciones que plagan este proceso. Intentamos evitar ante todo, la tentación del reduccionismo, de las respuestas absolutas, y en cambio privilegiamos la complejidad y multicausalidad de los fenómenos. Buscamos pues, siguiendo a Edgar Morin, generar un conocimiento lo menos mutilante y lo más racional posible.²⁴ En consecuencia no intentamos ofrecer la historia de un hecho concreto (una reforma constitucional), sino más bien el desarrollo de su tejido con constituyentes heterogéneos pero inseparablemente asociados, que intervinieron como sistema de acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones y azares en la reforma al artículo 4º constitucional de 1992.

²⁴ Véase: Edgar Morin, *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa, 2005.

CAPÍTULO I

El indigenismo oficial mexicano en el siglo XX

Consideraciones preliminares

En muchas ocasiones se ha equiparado al indigenismo (*lato sensu*) con las políticas públicas que los gobiernos posrevolucionarios emplearon para integrar a los indígenas a la "cultura nacional", como si fueran la misma cosa. Sin embargo, tenemos que decir que las políticas posrevolucionarias en materia indígena son sólo una forma de indigenismo, ya que paralelamente a éstas se han desarrollado importantes movimientos intelectuales y artísticos de naturaleza indigenista.²⁵ También es necesario señalar que existieron diferentes versiones de indigenismo político como las que se desarrollaron en Perú y en Brasil.²⁶ Para tratar de dejar más claro este asunto, tendríamos que

²⁵ En el campo de la literatura podemos encontrar obras de índole indigenista, entre éstas se pueden mencionar los trabajos de Antonio Mediz Bolio "La tierra del faisán y del venado" 1922, Andrés Henestrosa "Los hombres que dispersó la danza" 1929, Ramón Rubín "El callado dolor de los tzotziles" 1948, Ricardo Pozas "Juan Pérez Jolote. Biografía de un tzotzil" 1948, entre otras. En el caso de la pintura los trabajos de Diego Rivera "El antiguo Mundo Indígena", 1929-1935 Muro Norte del Palacio Nacional, Ciudad de México; "De la Conquista a 1930", 1929-1935, Arcos del Palacio Nacional, ciudad de México; y muchas de las obras de los muralistas son un buen ejemplo de un indigenismo artístico.

²⁶ En Brasil, el principal promotor del indigenismo fue Cândido Mariano Da Silva Rondón. El general Da Silva participó en la resolución de un problema limítrofe que tuvo Brasil con Colombia y Perú en 1915, a raíz de esta experiencia recorrió grandes zonas del Amazonas y atestiguó las matanzas y abusos que se cometían contra las poblaciones nativas. Cândido Da Silva Rondón desarrolló una serie de ideas en donde le otorgaba el papel de "protector de los indígenas" al Estado. En el caso de Perú se desarrolló un indigenismo de corte marxista. José Carlos Mariátegui fue el ideólogo de este tipo de indigenismo, su pensamiento estuvo encaminado a defender al indígena de su supuesta inferioridad racial respecto a los "blancos", una creencia bastante extendida a inicios del siglo XX. Por otro lado, Mariátegui ve en la vida comunal de indios la posibilidad de pasar al socialismo (de naturaleza colectivista) saltándose la etapa del capitalismo siguiendo el IV Congreso de la Internacional Comunista.

preguntarnos ¿qué es el indigenismo? A esta interrogante podríamos dar diversas respuestas, empero, consideramos que la más satisfactoria nos la proporciona Luis Villoro quien aduce que: "Prodríamos definir a éste [al indigenismo] como aquel conjunto de percepciones teóricas y de procesos concienenciales que, a lo largo de las épocas, han manifestado lo indígena".²⁷

De la anterior definición tendremos que hacer algunas consideraciones. La primera, que el indigenismo ha sido la forma de ver al indio desde una mirada ajena a él, es decir, la naturaleza del indigenismo consiste en cómo ven y consideran al indígena los no indios. La segunda tiene que ver con el hecho de que el indigenismo ha cambiado a través del tiempo. Obviamente no es la misma percepción que se tenía de los indios en el siglo XVI, que la que se tuvo en el siglo XX.

Con base en las dos reflexiones anteriores podemos decir que lo que estudiaremos en este trabajo, será la percepción y el tratamiento público que los gobiernos posrevolucionarios tuvieron de la cuestión indígena; en otras palabras analizaremos una forma específica de indigenismo que bien podríamos denominar *indigenismo oficial posrevolucionario*. Los objetivos principales que perseguiremos en este apartado serán conocer la relación compleja entre el Estado mexicano y los pueblos indios en el siglo XX; así como comprender la naturaleza del indigenismo en que se incubó la reforma del artículo 4º, es decir, en la primera mitad del sexenio de Carlos Salinas.

La política indigenista posrevolucionaria debe ser vista como un fenómeno político con rupturas y continuidades, y no como un proceso lineal, puesto que como lo veremos estuvo condicionada por los intereses y proyectos de los presidentes en turno, y por el cambio social, político, económico y cultural de nuestro país. Atendiendo al señalamiento anterior habremos de dividir el tema en cuatro grandes periodos: 1) La formación, 2) El auge, 3) La decadencia y 4) El resurgimiento: el indigenismo en el salinato.

²⁷ Luis Villoro, *Los grandes momentos del indigenismo en México*, México, Colegio Nacional, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 14.

La formación

La Constitución revolucionaria promulgada en 1917 continuó con la tendencia de ignorar la existencia de los pueblos indios, puesto que preservó el espíritu de igualdad jurídica²⁸ que había heredado de la Constitución liberal de 1857, lo que significó una continuidad en el máximo estatuto jurídico de México. Sin embargo, la política interior en cuanto a la percepción de lo indio sí se modificó: a diferencia de los regímenes liberales del siglo XIX de tendencia "extranjera" y más específicamente de corte francófilo, los gobiernos revolucionarios buscaron un nuevo proyecto de identidad nacional, en un intento por redimir a la sociedad mestiza de su pasado colonial, así como de apropiarse de un sello particular que los distinguiese de las demás naciones.

El nuevo nacionalismo revolucionario retomó los valores de las culturas indias concibiéndolas como las raíces del México moderno. Pero al mismo tiempo que se adoptaron y se reconocieron los valores indígenas como un componente indispensable de la "cultura nacional", se desconoció y se negó a las etnias contemporáneas, puesto que se consideró que ellas obstaculizaban el progreso del país. En una forma un tanto curiosa, el nacionalismo revolucionario exaltó la tradición cultural india, pero sólo para amalgamarla a una idea "superior", la de "pueblo mexicano". En consecuencia, no es que la ideología revolucionaria reivindicase intrínsecamente lo étnico, sino que considera que la tradición indígena sólo vale en cuanto sirve a una cultura más amplia, la cultura nacional.

²⁸ Desde la época colonial las comunidades indígenas contaban con ciertos derechos especiales, que les permitieron proteger y recrear sus culturas, además de mantener cierta autonomía. Sin embargo, en el siglo XIX, con el apogeo del liberalismo en México, todos los derechos colectivos y especiales fueron suprimidos porque contravenían al individualismo y a la igualdad legal de los ciudadanos que postulaba el liberalismo. Lo anterior quedó plasmado en la Constitución de 1857, pues a partir de este momento dejaron de existir formalmente los indígenas para ahora ser ciudadanos con los mismos derechos y obligaciones que el resto de la población nacional. Esta medida tuvo nefastas consecuencias para las comunidades indígenas que se materializaron en la pérdida de más del 50% de su tierra. En la dinámica social en donde confluyen poderes e intereses reales, la igualdad entre todos los individuos no es más que un mito para los grupos marginados; el otorgar la igualdad jurídica a los desiguales de *facto* fue uno de los más grandes errores de los liberales decimonónicos. En muchas ocasiones la igualdad formal es un noble propósito que se diluye ante la interacción real de las fuerzas que confluyen en la sociedad, convirtiéndolo con los años en un refinado sistema de explotación.

Los pilares teóricos en este primer periodo histórico del indigenismo como política pública fueron Manuel Gamio y José Vasconcelos.²⁹ El primero estudió antropología en Estados Unidos, fue discípulo del antropólogo norteamericano Franz Boas (principal teórico del culturalismo), y es considerado como el padre de la antropología moderna mexicana. Gamio impulsó los estudios antropológicos de los indígenas en México a través de la fundación de la revista "Ethnos", en 1920.³⁰ Con la misma finalidad promovió la creación de una escuela nacional de antropología en América Latina.³¹ Para Manuel Gamio el conocimiento antropológico no sólo tenía una función científica, sino que su función última tenía que ser la de integrar a los indios a la vida nacional y transformar ese poder dormido en energía productiva y dinámica para la nación, por lo que la antropología resultaba indispensable para el buen gobierno.³²

Su pensamiento se concentra principalmente en su obra denominada *Forjando patria*. En este libro Manuel Gamio reinterpreta la historia de América otorgando el estatus de "patrias" a las antiguas culturas indígenas, "Había pequeñas patrias: la Azteca, la Maya-Kiché, la Incásica... que quizá más tarde se habrían agrupado y fundido hasta encarnar grandes patrias indígenas"³³.

De esta forma Gamio legitimaba a la nación mexicana, ya que suponía que las etnias eran los antepasados de los mexicanos contemporáneos, es decir, la sociedad mestiza es la heredera de las antiguas patrias indígenas. La apropiación de la tradición cultural india por parte de la nación mestiza tiene como consecuencia la creación de conceptos como el de *México prehispánico*. De la misma forma, Gamio desarrolló un programa primario de acción para la política indigenista del Estado, que contenía los siguientes puntos:

²⁹ Para conocer más sobre los antecedentes del indigenismo revolucionario véase: Juan Comas, "Algunos datos para la historia del indigenismo", en: Juan Comas, *Ensayos sobre indigenismo*, México, Instituto Indigenista Interamericano, 1953, pp. 63-108.

³⁰ *Ibidem.*, p. 95.

³¹ Alexander Scout Dawson, *México indígena: indigenismo and the paradox of the nation, 1915-1940*, Tesis, Doctor en Historia, New York, State University of New York at Stony Brook, 1997, p. 37.

³² *Ibidem.*, p. 39.

³³ Manuel Gamio, *Forjando Patria*, México, Porrúa, 1982, p. 5.

equilibrar la situación económica, elevando la de las masas proletarias; intensificar el mestizaje, a fin de consumir la homogenización racial; sustituir las deficientes características culturales de esas masas, por las de la civilización moderna, utilizando, naturalmente aquellas que presenten valores positivos [...]; unificar el idioma a quienes sólo hablan idiomas indígenas.³⁴

Gamio impulsó la creación de la "casa del estudiante indígena" en la ciudad de México, aunque esta idea fue materializada finalmente por Moisés Saenz. El proyecto consistía en la formación de dirigentes indígenas, para lo cual se les darían educación profesional y se les enviaría de regreso a sus comunidades de origen con la finalidad de que incidieran de manera "positiva" en la conversión cultural de sus respectivas etnias. Otra preocupación de este nacionalista revolucionario, que es importante resaltar, era lo relativo "a la identificación antropológica de la población y al conocimiento de sus necesidades, a fin de que la Constitución definitiva y las leyes en general del país, suministren medios eficientes y autorizados para remediar esas necesidades y procuren el bienestar físico y moral de la población, objeto preciso de toda ley y toda Constitución."³⁵ Finalmente, este pionero del indigenismo revolucionario se convertiría en director del Instituto Indigenista Interamericano (III), institución de alcance continental encargada de difundir los programas indigenistas en toda América.

José Vasconcelos es conocido como uno de los teóricos principales de la revolución mexicana. Fue el ideólogo de la *raza cósmica*, aunque debemos señalar que recibió una fuerte influencia de Andrés Molina Enríquez, quien ya había desarrollado una argumentación a favor del mestizaje. José Vasconcelos creía que la cultura nacional estaba formada por un pueblo mestizo, producto de la síntesis racial de lo europeo y lo indígena. Esta formulación afirma que los pueblos latinos o iberoamericanos, entre ellos el mexicano, suman las virtudes de sus matrices étnico-raciales, dando como

³⁴ Manuel Gamio, *Antología*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, 35p. Citado por: Consuelo Sánchez, *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*, México, Siglo XXI, 1999, p. 30.

³⁵ Manuel Gamio, *Forjando... Op. Cit.*, p. 71.

resultado la concepción de la *raza cósmica*.³⁶ La exaltación del mestizaje trae, como consecuencia inmediata la negación de la diversidad cultural del Estado. En ese contexto las etnias no tenían espacio en México, por lo tanto había que “mexicanizarlas” para que salieran de su “atraso cultural” y se unieran a la sociedad moderna.³⁷

Como Secretario de Educación Pública, Vasconcelos sentó las bases del sistema de educación gratuita nacional. Una de las características sobresalientes del sistema educativo posrevolucionario era su naturaleza monolingüe, puesto que había sido diseñado para lograr la unificación cultural de la población mexicana y para el fortalecimiento del sentimiento nacionalista. Además, Vasconcelos se caracterizó por su oposición a reconocer o a promover la diversidad étnica, impulsando, por ejemplo, las escuelas rurales que tenían como objetivo la transmisión de una influencia “civilizadora” y el fomento de la conciencia nacional. De la misma forma se negó a establecer escuelas especiales para los indios, pues creía que era una medida segregacionista, además de que consideraba que eso sólo haría crecer el “problema indígena”.

Algunas de las preocupaciones de carácter fáctico que dieron un impulso definitivo a esta política indigenista fueron:

1) La sensación constante de que el vecino del norte, Estados Unidos, pudiera intervenir en el país. En consecuencia “La legitimación de la política integrativa y del nacionalismo indigenista responden al amago permanente de intervención por parte de nuestros poderosos vecinos [los Estados Unidos]”.³⁸

2) El anhelo modernizante del proyecto revolucionario. La formación de una sociedad homogénea en lo cultural aseguraría la defensa del país y al mismo tiempo facilitaría el acceso a la modernidad. Obviamente para alcanzar esas metas se necesitaba la integración de los pueblos indígenas a la cultura

³⁶ José Vasconcelos, *La raza cósmica*, Cuarta edición, México, Espasa, Calpe Mexicana, 1976, p. 26-27.

³⁷ *Ibidem.*, p. 25.

³⁸ Gonzalo Aguirre Beltrán, “Formación de una teoría y práctica indigenistas”, en: Gonzalo Aguirre Beltrán *et. al.*, *Instituto nacional indigenista 40 años*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1988, p. 22.

nacional. Si la integración era exitosa traería como resultado el fortalecimiento del Estado y de la conciencia nacional, con lo cual se cumplirían las premisas necesarias para el “progreso” del país. En este sentido, la revolución:

puso en juego dos fuerzas de contrario signo; la primera llevó a la idealización del pasado indígena como evidente reacción contra el extranjerismo de la vieja clase gobernante y, a la vez, como punto de apoyo en que fundamentar un nacionalismo que diferenciara a México en el concierto de las naciones. La segunda fuerza impulsó una deliberada tendencia hacia la modernización económica destinada a la obtención de niveles de vida superiores al simple nivel de subsistencia y a la libertad del país de la sujeción en que lo mantenía el capitalismo colonial de occidente.³⁹

El 27 de mayo de 1917 marcó el inicio de los primeros intentos por institucionalizar el indigenismo revolucionario, en esa fecha Gamio fundó la Dirección de Antropología (DA). El énfasis de la DA fue el estudio de las circunstancias locales de la gran heterogeneidad poblacional y territorial de México. Las soluciones o recomendaciones, emitidas por la Dirección, tomarían en cuenta los grandes problemas nacionales, pero también las circunstancias específicas de las culturas locales. Manuel Gamio dividió al territorio nacional en 10 zonas que serían estudiadas por separado para proponer soluciones particulares en cada región. Por la inestabilidad política de la época las investigaciones planteadas no se pudieron llevar a cabo, pero se pudo realizar uno de los estudios más importantes de la antropología mexicana: La población del valle de Teotihuacan. En 1925, Gamio tuvo que abandonar al país debido a rencillas políticas concluyendo de esta forma el primer ensayo del indigenismo institucionalizado.

Con la salida del país del padre de la antropología mexicana emergió el denominado indigenismo educativo, encabezado por Moisés Saenz. Este

³⁹ Gonzalo Aguirre Beltrán y Ricardo Pozas Arciniega, *La política indigenista en México*, Tomo II, México, Instituto Nacional Indigenista, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1991, pp. 20-21.

nuevo enfoque del indigenismo consistió (como su nombre lo indica) en proponer soluciones a los problemas mediante la educación, de esta forma perdió preponderancia el conocimiento antropológico en el indigenismo oficial. Desde inicios de la década de los veinte del siglo pasado, Saenz había dado forma a varios programas en la SEP destinados a mejorar la calidad de vida de los indios e incorporarlos a la sociedad nacional.

El pensamiento de Saenz se diferenció de los enfoques en que se había basado el trabajo de Gamio, por ejemplo, el primero utilizaba como sinónimos campesino e indio, ya que consideró al mundo rural como algo homogéneo. En su criterio ve al indígena desde una perspectiva económica y no cultural, esto lo llevó a proponer que la educación en la economía moderna y las prácticas sociales facilitarían los mismos valores modernos y la conciencia nacional a la población del mundo rural.

Saenz consideraba que la educación podía revalorizar y revitalizar las culturas indias por eso concibió al indigenismo como:

Una resurrección racial, una reactivación de todos los valores espirituales del indio, adormecidos por los siglos de esclavitud y de opresión... No existe el peligro de una guerra de castas, porque al resucitarse las [los] antiguos valores espirituales de la raza por medio de la instrucción y del mejoramiento de sus condiciones materiales, no se persigue un aislamiento del indio, sino ponerlo en estado de que este aporte al mezclarse con otras razas, una buena dote para que con esto salga beneficiado el fruto de esta hibridación natural.⁴⁰

A pesar de ser partidario del indigenismo revolucionario, Moisés Saenz, tuvo varias diferencias respecto al pensamiento indigenista de su época (lo anterior nos muestra este asunto como algo más complejo y heterogéneo de los que comúnmente se piensa). Por ejemplo, Saenz no encontraba contradicción entre las conciencia étnica y la nacional, de hecho él las consideró complementarias. De esta forma, los indios, los mestizos y los blancos podrían tener una conciencia étnica distinta, pero una misma identidad nacional. Como indigenista creía que: "El ideal es un México íntegro, no únicamente

por su unidad material y política, sino también por la homogenización racial, por la comunidad espiritual, y por la calidad ética."⁴¹

A pesar de esta idea común entre los indigenistas, Moisés Saenz la matizó declarándose: "a favor del pluralismo cultural, integrado por el concepto de una patria grande y ligado por un sistema económico justo y a la vez eficaz."⁴² Complementó su argumento señalando que:

En vez de la incorporación, se impone la tesis integralista. No incorporar al indio, sino integrar a México. En tal proceso entraran todos los elementos de la nacionalidad, los factores humanos, las fuerzas vitales, las circunstancias del ambiente, las exigencias económicas y, por añadidura, cuanto de idealismo y de sentimiento podamos poner en la empresa. Integrar, sabiendo que no se incauta el mexicano al indio y que al reivindicar lo autóctono tampoco ha de desplazarse el producto del proceso histórico que nos ha dominado.⁴³

Uno de los programas más importantes impulsados por Moisés Saenz fue el de las misiones culturales. Éstas deberían tener una influencia civilizadora, entendiendo por esto el desarrollo económico de la comunidad, por lo que se promovieron actividades como la avicultura, horticultura, conservación de frutas y vegetales.

Después de que Moisés Saenz se dio cuenta de que había fracasado su modelo educativo, pugnó por un cambio que se materializó en la fundación de Departamento de Asuntos Indígenas (DAI) en 1936. Además de la influencia de Saenz, la fundación de este nuevo organismo gubernamental dedicado exclusivamente a la elaboración y aplicación de la acción indigenista respondió a dos situaciones principalmente, una de carácter nacional y otra de naturaleza externa.

El factor que podríamos denominar interno es la llegada del Gral. Lázaro Cárdenas a la presidencia del país. Para Cárdenas, los indígenas ocupaban un papel central en la política que debía procurar el Estado; de

⁴¹ Moisés Saenz, *México Íntegro*, México, Secretaría de Educación Pública, Fondo de Cultura Económica, 1980, p. 13.

⁴² *Ibidem.*, p. 14.

⁴³ *Ibidem.*, pp.172-173.

⁴⁰ La casa del estudiante indígena, p. 91. Citado por: Alexander Scout Dawson, *Op. Cit.*, p. 78.

hecho, a lo largo de su periodo presidencial se notará el especial interés político que mostró hacia la situación de las etnias.

El factor externo provino de los Estados Unidos, se expresó a su vez en dos aspectos principalmente: El primero tiene que ver con la expansión política y económica estadounidense hacia el Caribe, que comenzaría con la guerra hispano-americana de 1898 y continuaría con la construcción del canal de Panamá en 1914. Al igual que en otros momentos históricos, los estudios antropológicos y arqueológicos tenían la función de una especie de primera avanzada imperial.⁴⁴ En el caso concreto de México se vio reflejado con los estudios del área maya (Yucatán y Chiapas) encabezados por Robert Redfield en 1930; y con la llegada a México del Instituto Lingüístico de Verano (ILV), en 1935. Esta organización de origen norteamericano liderada por William Cameron Townsend, tenía la función de lograr la castellanización de los indígenas y de paso "ganar almas" indígenas para la religión presbiteriana.⁴⁵

El segundo responde a una mayor sensibilidad de la política social estadounidense hacia grupos marginados como los indios. A raíz de la gran depresión de la economía norteamericana, en 1929 surgió esta nueva política social y se creó el Department of Indian Affairs, cuya función fue la de diseñar planes indigenistas para resolver la situación de pobreza de los indios norteamericanos.

El primer director del DAI fue Luis Chávez Orozco. La función del DAI era "la incorporación de los indios mediante la educación y la capacitación

⁴⁴ De hecho el surgimiento de la Antropología como ciencia social en el siglo XIX coincide con la segunda etapa colonialista. Los primeros estudios antropológicos tuvieron dos funciones importantes: 1) Legitimar la conquista de las potencias colonialistas, y 2) Aportar un conocimiento significativo sobre el funcionamiento de las sociedades nativas, y de esa forma tener un mejor control sobre la población dominada. En el propio indigenismo revolucionario, los estudios antropológicos realizados sirvieron para conocer las instituciones indígenas y así lograr una integración más rápida.

⁴⁵ La función que desempeñaba aparentemente el ILV era la de la evangelización de los indios, a través de las propias lenguas autóctonas. Sin embargo, tan pronto llegó a México el ILV se puso al servicio de Cárdenas y de su política indigenista. Enrique Maza comenta que cuando Townsend llegó a México, se le dijo: "nosotros no queremos traductores. Las lenguas indígenas deben desaparecer". A lo que Townsend respondió, "desaparecerán más rápidamente si se usan las lenguas indígenas para enseñarles el español". A la postre, el clérigo norteamericano sería de suma utilidad para Cárdenas, especialmente al momento de la expropiación petrolera. Enrique Maza, "El ILV: Antimexicano, pero 'al servicio del Estado'", en: Pedro Alisedo *et. al.*, *El Instituto Lingüístico de Verano*, México, Proceso, 1981, p. 33.

técnica, agrícola y artesanal."⁴⁶ Para lograr su objetivo el Departamento combinó la práctica antropológica y el conocimiento de las condiciones locales para tratar de resolver problemas de salud, alfabetización y productividad.

Una característica distintiva del DAI era su condición autónoma; esto quiere decir que acordaba sus programas directamente con el presidente, sin mediación alguna de las otras dependencias o secretarías de gobierno. Dado que la sede del Departamento se encontraba en la ciudad de México, su forma de operar era mediante el traslado de un equipo de investigación a las zonas donde se le requería, por lo que carecía de presencia permanente en las regiones interculturales.⁴⁷

Paralelamente a la fundación del DAI, el gobierno cardenista utilizó una estrategia redonda para apoyar a la acción indigenista, que consistió en la creación de un conjunto de instituciones culturales y educativas, como la carrera de antropología social en el Politécnico Nacional, el Consejo Nacional de Leguas Indígenas, el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) en 1937, entre otras.

Podemos decir que las primeras acciones que impulsaron los gobiernos revolucionarios hacia los indios fueron la restitución de sus tierras comunales que habían perdido a raíz del latifundismo, la realización de un intento por modernizar al sector agrario mediante el otorgamiento de créditos y el desarrollo de una empresa cultural formada por varios maestros rurales que llevarían educación a las etnias nacionales. Así pues, antes de 1940 el indigenismo oficial había configurado los tres elementos que le son inseparables: "la denuncia de la opresión del indio, la búsqueda de políticas de superación de la situación indígena por el camino de su integración al conjunto de la sociedad [nacional] y la manifestación, como consecuencia de lo anterior, del carácter mestizo, indoamericano, del continente [y específicamente de México]".⁴⁸

⁴⁶ Carlos Tello, "Una nueva política indigenista", en: Miguel León-Portilla *et. al.*, *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*, México, Archivo General de la Nación, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 310.

⁴⁷ Se entiende por región intercultural, aquellas zonas del país en donde sobreviven las comunidades indias, y éstas mantienen una constante interacción con población mestiza. Más adelante abordaremos con mayor amplitud este concepto.

⁴⁸ José Bengoa, *La emergencia indígena en América Latina*, Chile, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 205.

El auge

El inicio del apogeo de la política indigenista en México está marcado por el primer Congreso Indigenista Interamericano (CII) en abril de 1940. Este congreso se realizó bajo el auspicio del entonces presidente Lázaro Cárdenas del Río, en Pátzcuaro, Michoacán. La influencia que tendría el primer CII sería definitiva y marcaría el rumbo, no sólo de la política indigenista mexicana, sino también de la latinoamericana. A partir de este momento el Estado tendría la obligación de integrar a los indígenas a la sociedad nacional. Entre los acuerdos finales del CII destacan los siguientes:

1. Adoptar las medidas necesarias para el reparto y protección de las tierras de los indios. Esto debido a las nefastas consecuencias del latifundio heredadas del liberalismo decimonónico.
2. Dotar a los indígenas con diversos recursos, como estudios sobre el desgaste del suelo, obras de irrigación, créditos, etcétera, con la finalidad de mejorar la producción agrícola de sus tierras.
3. La creación de un sistema básico de salud en las regiones indias, que incluiría la construcción de centros de medicina preventiva y curativa.
4. El respeto y fomento de los valores culturales "positivos" de los grupos étnicos. Entre estos valores estaban las lenguas, las artesanías, la música, el teatro y la danza indígena.
5. Propiciar el estudio y conocimiento de los grupos indios en el continente, mediante el desarrollo de planes integrales de investigación. Estas investigaciones estarían sustentadas en estudios realizados por personal profesional con conocimientos en el campo antropológico y en sus disciplinas auxiliares.
6. La adopción conjunta de una política educativa hacia los indios. Esta política se basó en la experiencia de tres países, México, Estados Unidos y Bolivia. Entre los puntos que podemos resaltar destacan el respeto por los valores y prácticas culturales "positivas" de los indios, el uso de la lengua nacional en el programa educativo (dejando en un plano secundario a las lenguas indígenas) y la

instrucción en temáticas de salubridad, higiene, economía y agricultura.

7. La creación de un marco jurídico que protegiera los intereses de los grupos indios; al mismo tiempo se rechazarían las leyes inspiradas en teorías "racistas".
8. El mejoramiento de las condiciones de vida de la mujer indígena al interior de los grupos étnicos. Con esta recomendación se buscaba terminar con la discriminación que las mujeres sufren en lo económico, social y educativo. Para lograr este fin, se pondrían en marcha reformas jurídicas para otorgar derechos a las mujeres como el obtener tierra, el derecho a gozar de créditos, el derecho a la protección de las leyes del trabajo, etcétera. Otra medida paralela sería la de provocar la participación femenina en oficinas y procuradurías indígenas.
9. La formación del Instituto Indigenista Interamericano. Este aparato supranacional tendría como principal función la de coordinar la política indigenista en el continente americano. Más adelante abundaremos sobre este instituto.
10. El establecimiento de oficinas de asuntos indígenas en los Estados americanos, con la finalidad de garantizar una atención efectiva sobre los servicios que los distintos gobiernos tenían que brindar a los indígenas.⁴⁹

Es importante señalar que los acuerdos, recomendaciones, resoluciones y declaraciones que el pleno de la asamblea del congreso aprobó, no tenían un carácter coercitivo. En otras palabras, el incumplimiento de cualquiera de los acuerdos de este congreso no tenía ninguna consecuencia jurídica, puesto que sólo se trataban de compromisos de carácter moral.⁵⁰

La consecuencia más importante del Congreso Indigenista de Pátzcuaro fue la creación del Instituto Indigenista Interamericano. Esta

⁴⁹ "Acta Final del Primer Congreso Indigenista Interamericano", en: Publicaciones del Comité Organizador del IV Congreso Indigenista Interamericano, *Actas Finales de los Tres Primeros Congresos Indigenistas Interamericanos*, Guatemala, Ministerio de Educación Pública, 1959, pp. 9-69.

⁵⁰ Véase la LXXII declaración del Primer Congreso Indigenista Interamericano, *Ibidem.*, p. 69.

institución se constituyó formalmente en diciembre de 1940 con la *Convención Internacional Relativa a los Congresos Indigenistas Interamericanos y al Instituto Indigenista Interamericano*, que fue suscrita por Costa Rica, Cuba, Panamá, Paraguay y Perú, y ratificada por Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Honduras, México y Nicaragua. La sede del III se estableció en la ciudad de México.⁵¹ Las funciones del instituto serían las siguientes:

- 1) Actuar como Comisión Permanente de los Congresos Indigenistas Interamericanos, guardar sus informes y archivos, cooperar a ejecutar y facilitar la realización de las resoluciones aceptadas por los Congresos Indigenistas Interamericanos y las de esta Convención, dentro de sus atribuciones y colaborar con el Gobierno Organizador en la preparación y realización del Congreso Indigenista.
- 2) Solicitar, coleccionar, ordenar y distribuir informaciones sobre lo siguiente:
 - a) Investigaciones científicas, referentes a los problemas indígenas;
 - b) Legislación, jurisprudencia y administración de los grupos indígenas;
 - c) Actividades de las instituciones interesadas en los grupos antes mencionados;
 - d) Materiales de toda clase que puedan ser utilizados por los gobiernos, como base para el desarrollo de su política de mejoramiento económico y social de las condiciones de vida de los grupos indígenas;
 - e) Recomendaciones hechas por los mismos indígenas en los asuntos que les conciernen.
- 3) Iniciar, dirigir y coordinar investigaciones y encuestas científicas que tengan aplicación inmediata a la solución de los problemas

⁵¹ "Acta de la Convención Internacional Relativa a los Congresos Indigenistas Interamericanos y al Instituto Indigenista Interamericano", Diciembre de 1940. Fuente: Página Web del Instituto Indigenista Interamericano, <http://www.cdi.gob.mx/conadept/iii/historia.html> Fecha de consulta: 10 de Diciembre de 2003.

indígenas; o que sin tenerla, ayuden al mejor conocimiento de los grupos indígenas.

- 4) Editar publicaciones periódicas y eventuales y realizar una labor de difusión por medio de películas, discos fonográficos y otros medios apropiados.
- 5) Administrar fondos provenientes de las naciones americanas y aceptar contribuciones de cualquier clase de fuentes públicas o privadas, incluso servicios personales.
- 6) Cooperar como oficina de consulta con las Oficinas de Asuntos Indígenas de diversos países.
- 7) Cooperar con la Unión Panamericana y solicitar la colaboración de esta para la realización de los propósitos que les sean comunes.
- 8) Crear y autorizar el establecimiento de comisiones técnicas consultivas, de acuerdo con los gobiernos respectivos.
- 9) Promover, estimular y coordinar la preparación de técnicos (hombres y mujeres) dedicados al problema indígena.
- 10) Estimular el intercambio de técnicos, expertos y consultores en asuntos indígenas;
- 11) Desempeñar aquellas funciones que les sean conferidas por los Congresos Indigenistas Interamericanos, o por el Consejo Directivo, en el uso de las facultades que le acuerda esta Convención.⁵²

A consecuencia del primer CII, México ejerció un liderazgo en materia indigenista en toda América Latina. Sin embargo, en este mismo periodo se aprecia un debilitamiento del aparato estatal encargado de la política indigenista a nivel nacional. Efectivamente, en 1940 el DAI perdió su carácter autónomo, al incorporarse a la Secretaría de Educación Pública. Esto trajo como resultado una pérdida notable en los planes y programas que el

⁵² Artículo IV de la Convención Internacional Relativa a los Congresos Indigenistas Interamericanos y al Instituto Indigenista Interamericano. Fuente: Página Web del Instituto Indigenista Interamericano, <http://www.cdi.gob.mx/conadept/iii/historia.html> Fecha de consulta: 10 de Diciembre de 2003.

Departamento había realizado originalmente, y quedaba restringido sólo a la esfera educativa. Lo anterior marcó una agonía de 8 años hasta su desaparición.

El 10 de noviembre de 1948 se promulgó la ley que creaba al Instituto Nacional Indigenista (INI), dando de esta forma cumplimiento a uno de los compromisos contraídos en el CII de 1940. El INI fue encabezado por Alfonso Caso como director, y se le sumó un equipo importante de antropólogos entre los cuales destacaban Gonzalo Aguirre Beltrán (quien se convertiría en el mayor teórico indigenista), Alejandro Marroquín, Julio de la Fuente, entre otros. La función eminente del nuevo órgano de gobierno fue: "el logro de la integración de los grupos étnicos americanos que aún conservan su propia identidad, en el seno de la sociedad nacional, de acuerdo con las normas y valores que le dan contenido humano al proceso revolucionario mexicano."⁵³

Con la fundación del INI se terminó con las políticas aisladas y desarticuladas de los primeros gobiernos revolucionarios, para ser substituidos por una verdadera acción integral. En este momento empezó el intento más coordinado para lograr la integración de los pueblos indios a la sociedad nacional. Dentro de la acción integral que el INI desarrolló, estaba la creación de células permanentes en las zonas indígenas del país. Esas células fueron denominadas Centros Coordinadores Indigenistas (CCI), los que se convertirían en la piedra angular de la política indigenista. La función del CCI fue la de realizar la acción integral indigenista, ya no en una comunidad, sino en una "jurisdicción" que abarcaba toda una región intercultural, para lo cual se tomaban en cuenta las formas de vida, las creencias y los valores que la rigen. El CCI contaba con personal bilingüe (indios de la región) que facilitaban la mediación y penetración en las comunidades, de los programas indigenistas en salud, agronomía, comunicaciones y educación indígena.

El primer Centro Coordinador fue fundado en la ciudad chiapaneca de San Cristóbal de las Casas el 21 de marzo de 1951. Al CCI de Chiapas le siguió el de la región Tarahumara, en 1952; en 1954 le tocó el turno a la

⁵³ Gonzalo Aguirre Beltrán, "Intervención en la inauguración de la sesión extraordinaria del Consejo del Instituto Nacional Indigenista", en: Sergio Galindo y Alf Chumacero (Eds.), *¿Ha fracasado el indigenismo?*, México, Secretaría de Educación Pública, 1971, p. 15.

región Mazateca, y así hasta contar con once Centros Coordinadores Indigenistas en este periodo dorado del indigenismo mexicano. Los once CCI creados en esta época tuvieron un mayor éxito que los subsecuentes, lo que se debió a la planificación para su formación, ya que para el establecimiento del Centro Coordinador se realizaban una serie de investigaciones antropológicas en la región intercultural. En ese mismo sentido, la calidad de su personal era mucho más competente, puesto que recibían una preparación especial.

Con los CCI se abrió la verdadera lucha por integrar al indígena. Esto no fue fácil, incluso en la mayoría de los casos existió una disputa entre los indigenistas y los caciques, puesto que los primeros atentaban contra los privilegios que tenían los segundos sobre los indios. Una anécdota verdaderamente ilustrativa es la que vivió Aguirre Beltrán en el primer CCI:

A los primeros pasos de mi estancia en los Altos de Chiapas entro en conflicto con el monopolio alcohólico de Hernán Pedrero quien paga vigilantes armados, con nombramientos y autoridad de fiscales, encargados de impedir se fabrique de manera clandestina aguardiente en territorio indio. Unos cuantos de ellos caen sorpresivamente sobre un trapiche rústico establecido en un paraje de Chamula y hay muertos y heridos en la refriega. Me encamino al lugar de los hechos a prestar auxilios médicos y de regreso a Las Casas donde presento ante el presidente municipal formal protesta contra el monopolio y le exijo cesen los atropellos en contra de los indios a quienes en el campo se les veja y en la ciudad se les prohíbe caminar por las banquetas; si lo hacen se les empuja al arroyo. El gobernador del Estado me llama a Tuxtla y, después de larga espera, me hace entrar a su despacho para decirme que de seguir soliviantando a los indios, sin más aviso, me expulsará de la entidad por la vía área en compañía del *shalik* Erasto Urbina y Manuel Castellanos, mis malos consejeros.⁵⁴

Otro episodio que es conveniente mencionar es el del CCI de la región Mazateca. En éste se evidenció la cara menos noble del indigenismo, puesto que se despojó y reubicó a los indígenas para construir grandes obras

⁵⁴ Gonzalo Aguirre Beltrán, "Formación... *Op. Cit.*, p. 18.

de infraestructura. En este caso el trabajo del INI y las investigaciones etnográficas que realizó tuvieron la finalidad de convencer a las comunidades para que aceptaran ser reubicadas, ya que en sus tierras serían construidos enormes proyectos hidráulicos. Como resulta natural pensar los indígenas fueron reinstalados en zonas pobres y poco adecuadas para la agricultura.

Lo que ocurría en muchas regiones interculturales con la entrada de la política indigenista revolucionaria, era el choque de sistemas e intereses económicos. Por un lado estaban los indigenistas, que en realidad representaban a la pujante burguesía nacional, y por el otro una clase que bien podría considerarse “pre-capitalista”, de naturaleza caciquil y feudalizante. La disputa de ambas eran los indígenas, puesto que las pretensiones modernizadoras de los indigenistas ponían en riesgos los privilegios que los caciques tenían sobre los indios. Las comunidades indígenas eran disputadas como una especie de botín, ya que de cualquiera de las formas sólo pasarían a formar parte de otro régimen de explotación, del de “castas” al de “clases”. De hecho la proletarianización de los indios era aceptada y justificada por los indigenistas: “El paso del indio a la clase proletaria es, ciertamente, en su principio, un simple traslado de la dependencia a un nuevo y más refinado sistema de explotación. Pero también sitúa al indio en la clase revolucionaria cuya emancipación crea una nueva sociedad, porque no puede emanciparse por sí misma sin emancipar a todas las demás.”⁵⁵

El aparato burocrático del INI estudiaba en la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH), en donde se dieron becas para preparar a los cuadros dirigentes y técnicos de los CCI. Hay que mencionar que en todo este periodo el INI gozó de un personal altamente capacitado y comprometido, a tal grado que al indigenismo se le llegó a considerar un *apostolado*.

Durante este periodo el INI tuvo como cabeza política a Alfonso Caso, quien dirigió la institución durante veintidós años, de 1948 a 1970.

⁵⁵ Gonzalo Aguirre Beltrán, “El indigenismo y la antropología comprometida”, en *Obra polémica*, México, Secretaría de Educación Pública, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1975, p. 211. Citado por: Héctor Díaz-Polanco, “Teoría indigenista y la integración”, en: Héctor Díaz-Polanco et al., *Indigenismo, modernización y marginalidad. Una revisión crítica*, México, Juan Pablos editor, Centro de Investigación para la Integración Social, 1981, p. 37.

Por su parte, Gonzalo Aguirre Beltrán fue la cabeza teórica. De hecho él es considerado como el mayor ideólogo del indigenismo revolucionario, ya que en sus obras se basó la acción indigenista. Entre los libros más destacados de Aguirre Beltrán tenemos:

Las formas de gobierno indígena (1953). Expresa la preocupación clásica del indigenismo, que es la falta de la conciencia nacional entre los indígenas, además de reconocer que existen zonas del país (regiones de refugio) en donde las comunidades todavía mantienen sus formas tradicionales de gobierno. Concluye definiendo claramente que el objetivo de la política indigenista es la imposición del ayuntamiento constitucional, para lo cual hay que erradicar y desconocer cualquier otro gobierno indio.

Las regiones de refugio (1967). En este texto se funda gran parte de la acción y funcionamiento del INI; de hecho la circunscripción de los CCI correspondía a una región de refugio. Aguirre Beltrán nos dice que las regiones de refugio están caracterizadas por una geografía hostil, en medio de la cual existe un centro urbano (habitado por ladinos) que tiene una interacción con una serie de comunidades indígenas satélites, que en conjunto forman la región intercultural. Pese a la relación económica existente entre la urbe ladina (con un sistema de acumulación de bienes de capital) y las comunidades indias (con un sistema de “subsistencia”) los dos grupos conservan sus propias identidades culturales. Obviamente la ciudad ladina ejerce una dominación basada en la discriminación y en el prejuicio racial y cultural hacia las comunidades aledañas, constituyéndose así en una “élite regional”.

Para integrar al indígena a la cultura nacional es necesario romper el sistema de relaciones económicas, sociales y políticas de la región de refugio. Por lo que no basta con incorporar al indio, sino también al ladino, al sistema nacional, transformando de esa forma el sistema “feudaloide” existente en las zonas de refugio, para implantar uno con estructura capitalista.⁵⁶

El proceso de aculturación (1957) Aguirre Beltrán aplicó el concepto de aculturación a la realidad mexicana, tomando en cuenta las características

⁵⁶ Gonzalo Aguirre Beltrán, *Regiones de refugio. El desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en mestizoamérica*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1987, pp. 240-259.

propias de las regiones indígenas. Podemos decir que complementa la teoría de la aculturación con la experiencia acumulada por la acción indigenista; de hecho, el aporte de esta obra es precisamente el abandono de la antigua creencia de que la comunidad indígena está aislada y es autosuficiente. Gonzalo Aguirre Beltrán se apoya en el concepto de la región de refugio (anteriormente explicado) para afirmar que el proceso aculturador debe de incidir en toda esa región intercultural y no sólo en la comunidad india, lo que da como resultado la creación de un sistema de integración regional.

Otro de los aportes importantes de este libro fue el de poner al descubierto el énfasis que se hacía en la educación y en la introducción de ciertos valores culturales modernizantes como instrumentos aculturadores. Aguirre Beltrán consideró que el fortalecimiento de la interdependencia de la región de refugio era el camino a seguir para lograr la integración. Para alcanzar este fin se hacía necesaria la imposición de la lengua nacional y la construcción de caminos que articularan a las comunidades satélites con el núcleo o ciudad ladina de la región intercultural. Los agentes aculturadores serían individuos originarios de la misma región de refugio, de extracción ladina e indígena. La ventaja de emplear a estos agentes era que ellos tienen un conocimiento adecuado sobre las culturas, la geografía, más otros aspectos importantes sobre la región intercultural. Sin embargo los agentes aculturadores de origen ladino o mestizo tenían la limitación de que eran vistos con desconfianza en las comunidades indígenas, ya que se les veía como los causantes de la subordinación de éstas. Por lo tanto el personal que debería inducir a la aculturación en las comunidades tendrían que ser originarios de las mismas, puesto que resultaba más fácil que los indígenas aceptaran un cambio "desde adentro", que uno impuesto por los ladinos de la ciudad, núcleo de la región intercultural.

La política indigenista en su "edad de oro" era concebida por los propios indigenistas, no para "procurar la atención y el mejoramiento del indígena como su finalidad última, sino como un medio para la consecución de una meta mucho más valiosa: el logro de la integración y el desarrollo nacionales, bajo normas de justicia social, en que el indio y el no indio sean

realmente ciudadanos libres e iguales."⁵⁷ Es por eso que la característica que predomina en las políticas indigenistas es el afán integrador. De 1940 a 1970 se desarrolló esta práctica y teoría indigenista, que como acertadamente señala Héctor Díaz-Polanco tenía una naturaleza *etnofaga*. Dicha etnofagia se expresa en "el proceso global [la acción integral indigenista] mediante el cual la cultura de la dominación busca engullir o devorar a las múltiples culturas populares [o étnicas], principalmente en virtud de la fuerza de gravitación que los patrones 'nacionales' ejercen sobre las comunidades étnicas."⁵⁸ Con la muerte de Alfonso Caso en 1970, y el ascenso de Aguirre Beltrán a la dirección del INI, se cerró este segundo periodo.

La decadencia

Al menos cinco factores importantes, dentro de la dinámica social, económica y política, marcan el declive de la política indigenista de corte nacionalista:

La contradicción del discurso indigenista. La política indigenista, desde el Primer Congreso Indigenista Interamericano, se alimentó de dos corrientes teóricas, la del evolucionismo social y la del culturalismo norteamericano de Franz Boas. Recordando un poco lo ya dicho anteriormente, la política que definió el CII de Pátzcuaro fue la de la integración del indio a la cultura nacional, por considerar implícitamente superior a ésta frente a las "precarias" culturas étnicas. La supuesta superioridad de la cultura y sociedad nacional o mestiza estaba obviamente basada en un principio evolucionista, puesto que los sistemas culturales indios sólo representan estadios o niveles inferiores, o sea "primitivos", que había que superar. Estos sistemas culturales "retrasados" que convivían con la sociedad nacional representaban un freno al progreso y desarrollo de México, y de ahí la lógica de integrar a estos grupos a la cultura superior y civilizada.

⁵⁷ Gonzalo Aguirre Beltrán, "Un postulado la política indigenista", en: *América Indígena*, México, núm. 3, 1967, Instituto Indigenista Interamericano, pp. 359-65, Citado por: Alfonso Villa Rojas, "El surgimiento del indigenismo mexicano", en: Sergio Galindo y Alf Chumacero (Eds.), *Op. Cit.*, pp. 231-232.

⁵⁸ Héctor Díaz-Polanco, *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI, 2003, p. 97.

Paralelamente a esta visión sofisticada del evolucionismo empleada por los teóricos indigenistas, se recurrió a otra corriente de pensamiento, el culturalismo. El último rechaza el dogma evolucionista, es decir, niega que las culturas sigan un camino único hacia la civilización, y por lo tanto existan pueblos primitivos y civilizados. El culturalismo o relativismo cultural pugna por el respeto irrestricto a todas las culturas, al considerarlas como diferentes y ninguna superior a otra.

Pues bien, con estas dos fuentes teóricas (que parecen irreconciliables) se articuló la política indigenista posrevolucionaria. Inmediatamente se hace patente la contradicción entre ambas corrientes: ¿cómo se puede respetar a una o varias culturas o pueblos, si se trata de integrarlas o devorarlas por considerarlas inferiores a la sociedad mestiza mexicana? El respeto irrestricto impediría cualquier forma de integración. Pero los indigenistas galvanizaron estas dos teorías contradictorias con el principio de la justicia social que procuraba la revolución mexicana.

La justicia social daba a las etnias la oportunidad de mejorar su calidad de vida; pero el precio a pagar era el abandono de sus prácticas culturales. Los indigenistas suponían que podían integrar al indio respetando sus culturas, afectando sólo determinados valores estratégicos que hicieran posible la integración a la cultura nacional; algo que es irrealizable, dado que las culturas son un sistema interrelacionado y la modificación de una parte altera al "todo". Por lo tanto, el supuesto respeto a las culturas indias de la política indigenista sólo fue un noble propósito muy recurrido en los actos de propaganda del INI. La soldadura de la justicia social fue insuficiente para unir al evolucionismo refinado y al culturalismo. Esta insuficiencia se hizo con el tiempo cada vez más patente, puesto que la práctica indigenista se tornó cada vez más etnofagia y se alejó definitivamente de los postulados culturalistas.

El surgimiento de corrientes teóricas que cuestionan la práctica integradora. En la década de los setenta las nuevas generaciones de antropólogos comenzaron a cuestionar las prácticas integradoras, que consideraban etnocidas. Este movimiento intelectual, denominado en un principio "la escuela de la antropología crítica" y que más tarde se radicalizaría convirtiéndose en

"indianismo",⁵⁹ fue motivado por varios factores socio-políticos. Dos de esos factores fueron el movimiento estudiantil de 1968, que cambió la percepción social de la clase política gobernante, y el apropiamiento del discurso indigenista clásico por los órganos de gobierno, es decir, la oficialización del indigenismo integrativo, teniendo esto como consecuencia directa el desprestigio de la ideología indigenista. Guillermo Bonfil, Arturo Warman, Enrique Valencia, Mercedes Olivera, etcétera, fueron los representantes más destacados de la antropología crítica, corriente fuertemente influida por el relativismo cultural. El principal reproche que el etnicismo hizo al indigenismo oficial fue su carácter integracionista, pues consideraba que en el fondo de la asimilación estaba un etnocentrismo nacionalista (mestizo). Las nuevas corrientes críticas consideraban que los sistemas socioculturales indios no eran inferiores a los occidentales, sino distintos (aunque habría que señalar que no falta quien considera que los sistemas indios son superiores a los occidentales) por lo que la acción integradora no tenía sentido, además de que las etnias tenían el derecho inalienable a mantener y perpetuar sus culturas.

Este supuesto teórico intentó desarrollar una vía indígena original; sin embargo, este arquetipo también ha sido concebido desde una mirada ajena al indígena, puesto que fue elaborado por especialistas como los antropólogos y no desde la cosmovisión de las etnias mexicanas, por lo que algunos estudiosos lo dominaron como un "neointigenismo".

Bonfil y compañía encaminaron sus esfuerzos a construir un paradigma indio, para lo cual se apresuran a hacer un deslinde básico entre lo indígena y lo occidental. En esta lógica "El mestizaje no es fusión ni conduce a una nueva cultura; las culturas nacionales dominantes son occidentales... La única civilización, las únicas culturas auténticas, son las que encarnan los pueblos

⁵⁹ Al indianismo también se le ha denominado etnicismo, neointigenismo, postindigenismo, etnopolitismo. Los antecedentes del indianismo los encontramos en Bolivia en la persona de Fausto Reinaga. Este indígena postuló la idea de que "la indianidad y la occidentalidad se oponen en los términos más duros. La toma de conciencia de la indianidad ha de ser el motor de la revolución india que restaurará el 'poder indio'." Marie Chantal Bayre, *Ideologías indigenistas y movimientos indígenas*, México, Siglo XXI, 1985, p. 105.

indios; lo demás es Occidente, o, peor aún, híbrido degradado de Occidente.”⁶⁰

El etnicismo reivindicó el derecho de las etnias buscar su liberación dentro de sus propios sistemas socioculturales, es decir, dentro de su civilización en oposición a la occidental. Busca formar un “panindianismo” alegando que “existe una sola civilización india. Todos los pueblos participan de ella. La diversidad de culturas y lenguas no obsta para afirmar la unidad de civilización.”⁶¹ De la misma forma, pugnan por la recuperación o reinterpretación de la historia “Si la historia oficial, la del amo, ha sido útil para justificar la dominación, la otra historia deberá serlo para alcanzar la liberación.”⁶²

Con base en lo anterior, se creó el concepto de etnodesarrollo, éste estaría sustentado en el sistema de valores, tradiciones y recursos de las culturas indias. Por lo tanto el objetivo del etnodesarrollo consistiría:

en la potencialización que hace cada grupo étnico de su capacidad para formular, gestionar y constituir su propio proyecto de desarrollo, con base en su experiencia histórica, haciendo uso de los recursos que le proporciona su propia cultura y en un marco de acciones y organizaciones definidas por sus valores y aspiraciones.⁶³

El proyecto indio se planteaba como una propuesta independiente y separada de los grandes paradigmas occidentales, como el capitalismo y el socialismo, puesto que:

las contradicciones internas de la sociedad dominante no contienen ninguna alternativa histórica real para la civilización india, porque se resuelven en el seno de la civilización occidental. De ahí que incluso la revolución a la occidental, el marxismo y las demás corrientes de

⁶⁰ Guillermo Bonfil Batalla (Comp.), *Utopía y revolución: El pensamiento político de los indios en América Latina*, México, Nueva Imagen, 1981, p. 36.

⁶¹ *Ibidem.*, p. 37.

⁶² *Ibidem.*, p. 38.

⁶³ Maria Cristina del Pilar Oehmichen Bazan, *Reforma del Estado, Política Social e Indigenismo en México (1988-1994)*, Tesis, Maestro en Antropología Social, México D. F., Escuela Nacional de Antropología e Historia, 1997, p. 68.

pensamiento socialista, sean vistas con frecuencia como insuficientes, ajenas o francamente contradictorias...”⁶⁴

Tomando en cuenta lo anterior, el indianismo se constituyó como un proyecto alternativo para los indígenas erigiendo así una nueva utopía, cuya mayor virtud fue el rescate de la pluralidad cultural.

La identificación de la política indigenista como una ideología oficial. A raíz del movimiento estudiantil en 1968, la inmensa mayoría de las instituciones gubernamentales y el gobierno en general alcanzaron un gran desprestigio ante la sociedad mexicana (mestiza), a pesar de que el presidente Echeverría había compuesto su gabinete con jóvenes egresados de la UNAM, con la finalidad de lograr una “reconciliación” y borrar la memoria colectiva de los acontecimientos del 68. Las repeticiones sociales y el clima de autoritarismo de los gobiernos de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) y Luis Echeverría (1970-1976) habían logrado despertar en los mexicanos un sentimiento de disgusto y descontento, a tal grado que se puede decir que a partir de ese momento los gobiernos priístas entraron en crisis.

La política indigenista clásica no fue la excepción.⁶⁵ Pronto los antropólogos y muchos activistas vieron al indigenismo como la ideología oficial mediante la cual se sometía, despojaba y aniquilaba a las etnias, acuñándose así el término de “colonialismo interno”. De hecho, Gonzalo Aguirre Beltrán director general del INI en el sexenio de Echeverría, comentaría la mala reputación que alcanzó esa institución: “El INI, al parecer de los antropólogos críticos, es el aparato ideológico del Estado en su desempeño como ministerio de colonias.”⁶⁶ Lejos de amainar la posición crítica de la sociedad hacia el indigenismo, ésta se fue acrecentando, tal como lo reconoce en tono de lamento el mismo Aguirre Beltrán: “No es, sin embargo, sino apenas iniciado el sexenio del presidente López Portillo (1976-1982) cuando ideas y sentimientos reprimidos en el subconsciente explotan [...] y condenan

⁶⁴ Guillermo Bonfil Batalla (Comp.), *Op. Cit.*, p. 36.

⁶⁵ Andrés Medina H., “Los ciclos del indigenismo: la política indigenista del siglo XX”, en: Natividad Gutiérrez Chog, Marcela Romero García y Sergio Sarmiento Silva (Coords.), *Indigenismos reflexiones críticas*, México, Instituto Nacional Indigenista, 2000, p. 75.

⁶⁶ Gonzalo Aguirre Beltrán, “Formación...”, *Op. Cit.*, p. 35.

los *Fundamentos* [del indigenismo clásico], en desesperada búsqueda de una nueva teoría y una nueva práctica que los contestatarios no llegan a concebir.⁶⁷

El crecimiento desmesurado del Instituto Nacional Indigenista. Como es sabido, en el sexenio de Luis Echeverría se intentó revivir el nacionalismo cardenista, lo que se podía ver hasta en cosas aparentemente superfluas como en las comidas y bebidas típicas que se ofrecían en las fiestas presidenciales. En el mismo sentido que el presidente Cárdenas, Echeverría trató de orquestar e impulsar nuevamente la política indigenista, para lo cual dispuso en 1971 la apertura de diez CCI por año. Tenemos pues que antes de 1971 el INI tenía funcionando once CCI y para el fin del sexenio echeverrista contaba ya con noventa centros coordinadores. Este crecimiento explosivo tuvo sus consecuencias:

la precipitación en la planeación, organización e implementación de los proyectos hace difícil la perfección en la ejecución previa; tropieza con la negativa de los jóvenes antropólogos a realizar trabajo de campo, por concebirlo como intervención afrentosa en la interioridad del indio; el personal indio bilingüe con escolaridad de primaria superior no existe en todos los grupos étnicos; las regiones de refugio son generalmente inhóspitas y a veces inaccesibles para la comunicación expedita y el auxilio oportuno; la infraestructura vial y administrativa requiere tiempo para reconstruirla, preservarla y mantenerla en operación.⁶⁸

Las anteriores deficiencias repercutieron en la eficacia y operación del INI. Por ejemplo, el personal que se contrató no contaba con la misma preparación y compromiso que los indigenistas de antaño, ya que como vimos las nuevas generaciones de antropólogos se negaban a trabajar para el INI; en otras palabras, la institución indigenista se burocratizó con todos los problemas que ello implica. Fue así como los años setenta marcan el declive de la política indigenista revolucionaria. En el mismo periodo presidencial de Luis Echeverría, el INI perdió su carácter autónomo y se le adscribió como órgano dependiente de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ *Ibidem.*, p. 33.

La crisis económica de los setenta. La economía mexicana experimentó un gran crecimiento en el periodo de 1940 a 1970,⁶⁹ que se tradujo en la industrialización y modernización de varias regiones del país. Esta expansión económica fue cíclica, es decir, con periodos de desarrollo acelerado y otros de estanco, pero en todo momento mostró un sólido crecimiento.⁷⁰

Todo este proceso de acumulación de capital exigía ciertas condiciones para lograr la consolidación de la economía capitalista de México. Una de ellas fue la de la homogenización cultural de la sociedad nacional, ya que la dinámica del capitalismo así lo requiere. En este sentido, las palabras de Ernest Gellner resultan ilustradoras:

Las fuerzas políticas y económicas, las aspiraciones de los gobiernos a un mayor poder y de los individuos a una mayor riqueza, han producido en ciertas circunstancias un mundo en que la división del trabajo resulta muy avanzada, la estructura ocupacional altamente inestable, y la mayor parte del trabajo es semántico y comunicativo mas que físico. Esta situación, a su vez, conduce a la adopción de un idioma estándar y codificado vinculado a la alfabetización, requiere que los negocios de todo tipo se realicen en estos términos y reducen a las personas que no son expertos en este idioma, a la condición de miembros humillados de segunda clase, condición de la que la política nacionalista ofrece una ruta de escape plausible y muy frecuentada.⁷¹

Pues bien, la política indigenista fue la herramienta para lograr esta exigencia del sistema económico en expansión. No es casual, el hecho de que el auge económico mexicano coincida con la época dorada del indigenismo integrativo.

La llegada a la presidencia de Luis Echeverría, fue marcada por el comienzo del declive económico nacional. Ante esta situación, Echeverría trató de reorientar la política económica, adoptando así la estrategia del

⁶⁹ Magda Fritscher, *Estado y campo: Echeverría frente a la crisis*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1989, p. 23.

⁷⁰ Para conocer a detalle los ciclos de la economía mexicana de 1940 a 1970 véase: Enrique Padilla Aragón, *México: desarrollo con pobreza*, México, Siglo XXI, 1974, pp. 66-84.

⁷¹ Gellner. *Reply to critics*, p. 629-630. Citado por: A. John Hall (Ed.), *Estado y nación. Ernest Gellner y la teoría del nacionalismo*, España, Cambridge University Press, 2000, p. 27.

“desarrollo compartido”. De la misma forma, el presidente cambió la política dirigida al *agro*. Sus antecesores (Camacho, Alemán, Ruiz Cortines, etcétera) habían promovido la defensa y el desarrollo de la propiedad privada rural, la “pequeña propiedad”, y habían frenado en la medida de lo posible el reparto agrario.⁷² Pues bien, esta política agraria “trans-sexenal” cambiaría:

Echeverría intentó cambiar drásticamente los parámetros de una sociedad rural en crisis: creyendo en la compatibilidad del progreso con el bienestar social, buscó llevar a las empobrecidas regiones campesinas recursos y modernización. Fue así como vislumbró para las tierras temporeras perspectivas que las transformaban en la frontera potencial para la expansión de la revolución agrícola de México. Dentro de este encuadre los campesinos eran vistos como los protagonistas de una nueva gesta modernizante destinada a cambiar la faz de la sociedad rural. Las nuevas concepciones se plasmaron en leyes, recursos crediticios millonarios, un enorme reforzamiento de los aparatos estatales en el campo [incluido el INI], planes y programas de modernización y un discurso que, al estilo cardenista, enaltecía la imagen del campesino como sujeto productivo.⁷³

A la postre, el intento neocardenista del presidente Echeverría fracasaría rotundamente. Al tropiezo en el *agro* se sumó el crecimiento galopante de la inflación, la devaluación, la pérdida de confianza de los inversionistas, factores que finalmente ocasionaron el agudizamiento de la recesión económica mexicana.⁷⁴

José López Portillo llegó a la presidencia del país en diciembre de 1976 en una fuerte crisis ocasionada por el populismo anárquico de su antecesor. El panorama sombrío creado por la administración de Luis Echeverría se borró de golpe gracias al efímero auge petrolero. En ese momento se dijo que México no tendría que preocuparse por salir del subdesarrollo, sino que más bien tendría que aprender a “administrar la abundancia”.⁷⁵

⁷² Magda Fritscher, *Op. Cit.*, p. 20.

⁷³ *Ibidem.*, p. 7.

⁷⁴ Para abundar sobre la crisis económica de la década de los setentas véase: Pablo González Casanova y Enrique Florescano (Coords.), *México hoy*, México, siglo XXI, 1991, pp. 21-94.

⁷⁵ Lorenzo Meyer, “El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo”, en: *Revista mexicana de*

El resultado de la petrolización de la economía fue igualmente catastrófico al del sexenio pasado, para 1982 el país nuevamente estaba en crisis y con una deuda externa de 87 588 millones de dólares,⁷⁶ que el gobierno entrante tuvo que renegociar, puesto que no tenía liquidez con que pagar.

Un aspecto que es importante resaltar, del sexenio portillista, para nuestra investigación, es el tímido, pero cada vez más claro, cambio en el modelo económico. Poco a poco comenzó a abandonarse la figura del Estado intervencionista y se empezó a adoptar algunas medidas de corte liberal o neoliberal. Como consecuencia lógica, el Estado disminuye su presencia en el gasto y política social, lo que incluye obviamente la política dirigida a los pueblos indios. Este proceso paulatino de “adelgazamiento” del Estado, junto con la adopción de estrategias desarrollistas, tuvieron un impacto definitivo para la extinción del indigenismo integrativo (característico del Estado intervencionista y paternalista); dando paso a la nueva ideología oficial, el indigenismo de participación, en la que el Estado nunca tendría la misma carga y obligación (económica) con la población indígena.

El gobierno de José López Portillo replanteó, pues, las políticas sociales, incluyendo naturalmente a la política indigenista. La estrategia del presidente para combatir la pobreza se basó en la teoría de la marginalidad y el capitalismo dependiente,⁷⁷ para lo cual se creó una especie de supersecretaría,

sociología, Año LV, Núm. 2, Abril- Junio de 1993, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, p. 66.

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ Dentro de la teoría de la Marginación, el término marginal inicialmente servía para referirse a los habitantes de la periferia de las grandes urbes Latinoamericanas, que no contaban con los servicios básicos, como el agua potable, luz eléctrica, etc. Posteriormente se empezó a ir más allá de las simples condiciones de la ecología urbana, y se comenzó a tomar en cuenta otro tipo de factores socioeconómicos, como la falta de participación en la vida nacional y la falta de integración al mercado.

También comienza hablarse de la “marginalidad rural”, puesto que se considera que el fenómeno de la marginalidad no es exclusivo de las ciudades, sino que por el contrario, la marginalidad rural es aún más fuerte y apremiante.

“El concepto de ‘marginalidad’ originalmente planteado constituye, entonces, una abstracción de las características sociales empíricas de un grupo de individuos. De tal forma, la situación social conocida como *marginalidad* es asimilada y explicada mediante los atributos de los *sujetos* que entran en la definición. En esta concepción, el fenómeno de marginalidad aparece independiente de las causas que lo producen, al presentar dos mundos, desligados uno del otro, dentro de una sociedad,

la Coordinación para las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)⁷⁸, la cual englobó toda la estrategia gubernamental para luchar contra la marginación. Como consecuencia el indio quedó sumido, al igual que muchos otros sectores desprotegidos, bajo la amplia etiqueta de "marginal", lo que significó un alejamiento del paradigma antropológico-culturalista por uno de corte económico.

El nuevo director del INI y de la COPLAMAR a partir de 1977 fue Ignacio Ovalle Fernández. Una de sus primeras acciones fue cambiar el discurso del indigenismo: a partir de entonces ya no fue integracionista sino de "participación". El nuevo indigenismo tuvo el propósito de incrementar la participación de las comunidades indígenas a través de proyectos de desarrollo diseñados por el gobierno, con la finalidad de lograr una mejora en sus actividades productivas, el incremento de los niveles de alimentación, salud, vivienda y educación, así como la preservación de su patrimonio cultural.⁷⁹

el de los integrados y el de los marginados, concepción que reconoce como única problemática, la incorporación de los que son marginados al mundo de los integrados, pasando así del plano de las contradicciones sociales al de la armonía social."

Por su parte, la teoría de la dependencia considera que el concepto de marginalidad "da cuenta de la manera indirecta, fragmentaria e inestable de inserción, a que crecientes segmentos de la población son sometidos, en las tendencias que el modo de producción capitalista asume como dominantes, y, por consecuencia de lo cual, esos segmentos pasan a ocupar el nivel más dominado del orden social". Desde este punto de vista, la marginalidad pasa a ser una condición de determinados grupos sociales, directamente relacionada con el desarrollo capitalista. Con ello se rechaza la falsa equivalencia entre marginalidad y no integración: la situación de marginalidad se caracteriza más bien por el *modo de inserción*, que por el de no participar.

Además, cuando estos pensadores hablan de desarrollo capitalista y lo refieren a América Latina, recurren a la categoría de *dependencia*, que hace posible explicar la situación subordinada de esta formación económico-social a las economías centrales, en los distintos momentos de su desarrollo histórico."

Marco A. Michel, "Dependencia y Marginalidad", en: Héctor Díaz-Polanco *et. al.*, *Op. Cit.*, pp. 149-184.

⁷⁸ Las instituciones que conformaron a la COPLAMAR fueron: el Instituto Nacional Indigenista, la Comisión Nacional de Zonas Áridas, Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, Forestal, Fondo Candelillero, Fondo de Obras Sociales a Campesinos cañeros de escasos recursos, Productos Forestales de la Tarahumara, Fideicomiso de la Palma, Patronato del Maguey, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías y Compañía Forestal de la Lacandona. La COPLAMAR estableció vínculos con otras instituciones públicas, tal fue el caso de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y el Instituto Mexicano de Servicio Social (IMSS).

⁷⁹ María Cristina del Pilar Oehmichen Bazan, *Op. Cit.*, p. 72.

El discurso de la participación indígena se adoptó a causa de los movimientos intelectuales de la antropología crítica; de hecho el INI promovió un discurso pluralista, afirmando que "... la preservación de la identidad étnica como opción libre de las comunidades indígenas es un derecho indisoluble de estos grupos y parte esencial de la personalidad de una nación plural como la nuestra".⁸⁰ A pesar de lo anterior, el INI y la COPLAMAR ignoraron la propuesta más importante de la antropología crítica, el *etnodesarrollo*.

La participación que ofreció el INI a los indios fue muy limitada, ya que la oferta institucional era diseñada unilateralmente, por lo que las comunidades indias terminaban por escoger lo que de antemano se había planeado desde el gobierno. En otras palabras, la participación indígena no consistió en discutir asuntos centrales, como el tipo de proyectos y tecnologías que se dirigirían a las comunidades, sino que únicamente se limitó a escoger un proyecto del abanico de opciones que el gobierno diseñaba.

Durante el gobierno de López Portillo la COPLAMAR vivió en una época fugaz de vacas gordas debido al auge petrolero, este momento de bonanza se tradujo en un aumento de los subsidios a todos los sectores de la economía, desde los pobres hasta los industriales, que de ninguna forma alteró o abatió significativamente los problemas estructurales de México. Entre los pocos resultados que la superdependencia portillista entregó a los pueblos indios estuvieron la creación de unos tres mil centros de salud rurales.

Con la llegada de Miguel de la Madrid a la presidencia del país (1982-1988) fue cuando verdaderamente se comenzaron a echar las bases para el cambio definitivo de modelo económico del estatismo nacionalista a la economía de libre mercado. La nueva clase en el poder, los tecnócratas, se propusieron llevar a México por caminos distintos a los del Estado benefactor e intervencionista que había fracasado y que en ese momento estaba ya muy desprestigiado, no sólo por las malas administraciones de los dos presidentes anteriores, sino también a por la realidad internacional. En 1985 se hizo patente la crisis final del mundo socialista, en ese año el líder soviético Mijail

⁸⁰ Instituto Nacional Indigenista, *Bases para la Acción 1977-1982*, México. Citado por: *Ibidem.*, p. 70.

Gorbachov anunció las reformas económicas al modelo planificador soviético: la *perestroika*. Estas reformas consistieron en liberalizar la economía soviética para hacerla más competente. Sumado a la repercusión internacional del colapso del socialismo real, tenemos la inmediata presión que ejercieron los gobiernos de Estados Unidos y de Inglaterra en los países subdesarrollados para que abandonaran los modelos proteccionistas e implementaran la economía de libre mercado.⁸¹

En este contexto el gobierno de Miguel de la Madrid comenzó a realizar las primeras acciones liberadoras, dos de las más importantes fueron: la primera, la entrada de México en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, cuya finalidad era eliminar los aranceles para el comercio internacional. Esta medida se vio reflejada en un descenso en el cobro de los aranceles, que en 1985 eran 23.5% del precio del producto, al 11% en 1988. La segunda consistió en la venta o privatización de las empresas del Estado, cuyo número en el sexenio de López Portillo era de 1155 para quedar en 412 al final del sexenio de De la Madrid.⁸²

Con el cambio de modelo económico también se tuvieron que replantear las políticas sociales. Hasta antes del sexenio de presidente De la Madrid Hurtado la política de bienestar se había inspirado bajo la idea de abarcar el mayor número de beneficiarios, con la particularidad de que el sistema benefactor mexicano nunca fue coherente con la lógica del Estado de bienestar, que supone cargas impositivas también generalizadas para financiar la política social universal.⁸³

Las políticas asistenciales del estatismo mexicano funcionaron bajo la idea de un intercambio de apoyo político, para el PRI y el gobierno en turno, a cambio de un fuerte gasto social: el corporativismo. Los intermediarios de estas políticas fueron los grandes sindicatos (de maestros, de petroleros, de electricistas, etcétera) y las organizaciones campesinas oficiales (Central Nacional Campesina, INI), estos actores monopolizaron la intermediación

⁸¹ Lorenzo Meyer, *Op. Cit.*, pp. 68-69.

⁸² *Ibidem.*, p. 69.

⁸³ Sara Gorgon, "La política social y el Programa Nacional de Solidaridad", en: *Revista mexicana de sociología*, *Op. Cit.*, p. 352.

de recursos con el Estado, situación que trajo como consecuencia su cooptación, convirtiéndolas en corporaciones al servicio del partido oficial o del régimen priista.

También la lógica del funcionamiento de las políticas sociales fueron modificadas por el nuevo gobierno tecnócrata. La nueva administración puso un énfasis fuerte en la administración de los recursos del Estado, este giro se manifestó en una reducción substancial del gasto público, por ejemplo, en 1982 se destinaba para todo el gasto público el 27% del PIB para 1990 se había reducido en 17.3%.⁸⁴ Otro elemento que vale la pena resaltar en el cambio de concepción de las políticas asistenciales fue que sus beneficiarios dejaron de ser "universales", para a ahora destinarse a sectores sociales bien determinados. Un ejemplo claro de este nuevo enfoque de política social en el mismo periodo presidencial fue el programa de subsidios a la tortilla por medio de cupones, que beneficio a la población que percibía menos de dos salarios mínimos.⁸⁵

Por su el indigenismo oficial siguió como política de segunda. La dirección del INI fue ocupada en 1983 por el antropólogo Salomón Nahmad, quien junto con otros antropólogos trataron de poner en práctica el etnodesarrollo. Sin embargo, la administración de Nahmad fue fugaz ya que pronto fue destituido e incluso encarcelado, por un supuesto acto de corrupción que en realidad fue una venganza por rencillas políticas con otros grupos del poder.

A partir de este momento el INI mostró una decadencia mayor, puesto que comenzó una rebatinga por su dirección, con tintes partidistas. El Instituto Nacional Indigenista y los indigenistas clásicos habían erigido una imagen de honestidad y logrado mantener el compromiso y la convicción (independientemente de que su política fuera nociva) por encima de los intereses políticos y burocráticos; sin embargo, esos días habían quedado atrás, y a partir del sexenio de De la Madrid el INI quedó definido como un aparato gubernamental más, con problemas de corrupción y burocracia.

⁸⁴ Meyer, Lorenzo, *Op. Cit.*, p. 75.

⁸⁵ Sara Gorgon, *Op. Cit.*, p. 356.

Finalmente bajo la administración de Miguel Limón Rojas, en 1984, se reorientó el indigenismo de participación incorporando a los indígenas como sujetos capaces de diseñar, ejecutar y evaluar sus proyectos de desarrollo. Para ello se impulsó la creación de los Comités Comunitarios de Planeación, COCOPLAS,⁸⁶ y la integración de algunos representantes indígenas en el Consejo Directivo del INI. Es conveniente señalar que lo anterior se debió no tanto a una transformación progresista del indigenismo, sino más bien al replanteamiento global de las estrategias de desarrollo comunitario que impulsaban las fundaciones y organizaciones internacionales.⁸⁷ A pesar del relativo avance obtenido con estas reformas, el impacto que tuvieron fue muy pobre, ya que el gasto social, y por lo tanto los recursos para el INI, en el sexenio de Miguel de la Madrid fue cada vez más exiguo a causa de las políticas de ajuste que llevó a cabo en su mandato presidencial.

El resurgimiento: el indigenismo en el salinato

La sucesión presidencial del presidente De la Madrid no fue nada fácil. Las medidas de ajuste, como el retiro de los paliativos que ayudaban a sobre llevar a los sectores más pobres del país la crisis económica, la exclusión del poder de una gran parte del PRI y la incapacidad del gobierno y de su modelo económico para ofrecer una solución rápida a la crisis, cobró su factura en las elecciones de 1988. La política económica del gobierno agravó y procuró un caldo de cultivo más fértil para la movilización social, que además coincidió con la escisión del PRI. Lo anterior, ocasionó una elección presidencial reñida como nunca antes, a tal grado de que siempre quedará la duda sobre la victoria del candidato oficial.

⁸⁶ Los COCOPLAS fueron conformados por pequeños grupos de trabajo comunitario, con facultades para decidir qué tipo de proyectos eran los que necesitaban para ser financiados.

⁸⁷ En la década de los ochentas varias instituciones mundiales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la UNESCO, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa Mundial de Alimentos, entre otras, habían experimentado el fracaso de sus proyectos de desarrollo (diseñados unilateralmente) en varias partes del mundo, lo cual motivó un cambio en la formulación de los planes que consistió en tomar en cuenta en el diseño de los proyectos a la población destinataria o beneficiaria, puesto que se había observado que los planes impuestos desde fuera o eran rechazados o abandonados, en contraste los proyectos realizados conjuntamente tenían una aceptación mucho mayor.

En un panorama muy gris de ilegitimidad política y de gran movilización social llegó al poder presidencial Carlos Salinas de Gortari, en 1988. Durante su mandato presidencial, no sólo le dio continuidad a las medidas liberalizadoras, sino que las llevó hasta sus últimas consecuencias. En este sentido, el presidente Salinas comenzó a dar duros golpes a la vieja estructura de poder, primero a sus intermediarios, los líderes sindicales de los petroleros y de los maestros fueron eliminados políticamente. Paralelamente a estas acciones el nuevo régimen salinista fue creando una nueva red de alianzas con la finalidad de conseguir el apoyo suficiente para su modelo económico. Este nuevo grupo lo conformaron la cúpula empresarial, la Iglesia católica, el Partido Acción Nacional (PAN) y, algunos sindicatos (dentro de una nueva forma de corporativismo) que se habían adaptado a las necesidades del modelo económico neoliberal.⁸⁸ El gobierno de Carlos Salinas, también, agilizó el proceso de privatización de las empresas paraestatales, las 412 que había dejado su antecesor se redujeron a la mitad para 1992.⁸⁹

Las dos acciones anteriores fueron el principio y la premisa necesaria para lograr lo que el gobierno salinista denominó primero "la modernización del Estado" y después "la reforma del Estado". Esta reforma consistió teóricamente en: "la sustitución del estatismo nacionalista de la Revolución mexicana por la idea liberal de una economía de mercado y un Estado encargado de proporcionar los satisfactores públicos que ningún agente en particular puede ofrecer al interés general."⁹⁰ En el fondo de lo que se trataba este cambio en las estructuras del Estado era reasignarle a éste obligaciones evidentemente mucho menores a las del modelo nacionalista revolucionario.

La reforma del Estado requirió cambios en muchos sectores de la política gubernamental, la legislación, la reforma educativa, la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la autonomía del Banco de México, el restablecimiento de las relaciones con la iglesia católica, la

⁸⁸ Lorenzo Meyer, *Op. Cit.*, pp. 75-76.

⁸⁹ *Ibidem.*, p. 75.

⁹⁰ Francisco Valdés Ugalde, "Concepto y estrategia de la 'reforma de Estado'", en: *Revista mexicana de sociología, Op. Cit.*, p. 315.

modernización del campo, la política fiscal, etcétera.⁹¹ Pero a nosotros nos interesa como incidió este proceso de reforma en las políticas indigenistas, sin perder de vista que estas se encontraban sujetas por un proceso más amplio, por eso nos dedicaremos a explicar ese asunto en particular.

La política social del gobierno salinista se basó en la misma lógica que la de su antecesor: una política social selectiva. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) fue el instrumento de régimen para articular las políticas asistenciales en su sexenio. Es super programa suponía, según sus promotores, una nueva relación con la sociedad en donde se ponía fin al paternalismo y, además, se hacía más eficaz el gasto público mediante la identificación clara de los grupos beneficiarios.

El objetivo que tenía el Programa de Solidaridad era, según el gobierno, "mejorar las condiciones de vida de la población más pobre del país, respondiendo de manera directa, efectiva e inmediata a múltiples necesidades, de acuerdo con las diversas condiciones regionales, económicas, políticas, sociales y culturales."⁹² Sin embargo, este programa sólo podía ayudar, en parte, a la incorporación de la población pobre a la nueva economía de mercado, pero de ninguna forma afectaba la distribución del ingreso de este sector de la sociedad, en realidad el PRONASOL fue un programa asistencial con un enfoque liberal, para aminorar los efectos de los ajustes económicos que golpeaban mayormente a las clases pobres.

En la práctica el PRONASOL consistió en ofrecer, mediante programas especiales, un gran número de elementos del bienestar social como empleo, salud, educación, vivienda, drenaje, luz eléctrica, agua potable, etcétera, que involucraba a muchas dependencias gubernamentales y beneficiaba a diversos sectores de la población en una multiplicidad de lugares. En este complejo entramado se cruzaron varias lógicas de operación contradictorias entre sí, lo que causó no en pocas ocasiones resultados distintos a los objetivos trazados.⁹³ Estas contradicciones se expresaron claramente en las políticas indigenistas como más adelante lo veremos.

⁹¹ Para conocer más sobre este proceso véase: *Ibidem.*, pp. 326-334.

⁹² Instituto Nacional Indigenista, *Perspectivas para el desarrollo de los pueblos indígenas en México*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1993, p. 16.

⁹³ Sara Gorgon, *Op. Cit.*, p. 351.

El INI y las políticas indigenistas tuvieron un resurgimiento económico en el sexenio salinista, un dato que nos ilustra claramente esta afirmación fue el incremento del 1,571% (de N\$132, 037 a N\$2,074, 97) de su presupuesto en comparación con el periodo presidencial de Miguel de la Madrid.⁹⁴ Este incremento respondió a varios factores, uno de ellos fue la importancia que tuvo para el salinismo los apoyos a las zonas rurales, por lo que el PRONASOL se montó para operar en la estructura del INI, dado que éste último era la única dependencia gubernamental de carácter federal que tenía presencia en estas regiones. Este énfasis tuvo una doble finalidad, por una parte menguar la movilización indígena y campesina que la crisis económica y las nuevas medidas de ajuste habían causado y, por otra, colocar a la población rural en una condición menos desfavorable ante la inminente apertura comercial.

Otro factor que creemos que se debe tomar en cuenta, es que a parecer si existió una autentica preocupación o simpatía del presidente Salinas por los pueblos indígenas. Es cierto, fue una simpatía "priísta", que nunca estuvo cerca de las pretensiones del movimiento indio, pero no podemos perder de vista que durante su sexenio se realizaron varias iniciativas a favor de las etnias nacionales (muchas más que en los tres gobiernos que le antecedieron). En el campo del Derecho tenemos muestras claras de esta actitud, por ejemplo las reformas que se realizaron a los códigos de procedimientos penales del DF y federal, en las que se ordenó proporcionar traductores a todos los indios que formen parte de un proceso penal y no entiendan suficientemente el castellano.⁹⁵ En este mismo sentido, se ratificó en 1991 el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, sólo después de Noruega. Finalmente tenemos la reforma al artículo 4º constitucional en 1992.

Otra muestra positiva del régimen salinista fue el nombramiento de Arturo Warman (1989-1992) como director del INI. Este nombramiento fue clave para el rumbo que tomó no sólo el INI, sino buena parte de la

⁹⁴ Cristina Oehmichen Bazán (Coord.), *Instituto Nacional Indigenista 1989-1994*, México, Instituto Nacional Indigenista, Secretaría de Desarrollo Social, 1994, p. 37.

⁹⁵ Jorge Madrazo, *Op. Cit.*, p. 201.

política social en el sexenio de Salinas. Pero ¿Cómo es que uno de los antropólogos críticos más importantes entró a colaborar con Carlos Salinas? Según pudimos averiguar todo esto se remonta al periodo de "destape" del candidato priísta a la presidencia del país.

El grupo nexos (al que perteneció Arturo Warman) realizó un juego interno para tratar de predecir, en base a los pocos datos que había, quién sería el candidato del PRI para la elección de 1988. Warman atinó y vaticinó que Carlos Salinas de Gortari sería el aspirante presidencial del partido oficial. Los "tapados" se habían enterado del juego interno del grupo nexos, por lo que al resultar elegido Salinas invitó al grupo de intelectuales para que colaboraran en el nuevo gobierno. Muy pocos aceptaron, dentro de ellos estuvo Arturo Warman.⁹⁶ Muy probablemente en esos acercamientos se haya pactado el apoyo presidencial a la reforma constitucional del artículo 4º.

Los ejes rectores del indigenismo salinista fueron: "La promoción del libre desarrollo de las culturas indígenas, y" "La corrección de la desigualdad que frena o inhibe dicho desarrollo."⁹⁷ Estas directrices fueron complementadas con los tres principios de acción:

- 1) La participación de los pueblos y las comunidades indígenas en la planificación y ejecución de los programas de la institución.
- 2) La participación debe culminar en el traspaso de funciones institucionales a las organizaciones y colectividades indígenas, así como a otras instituciones públicas y grupos de la sociedad involucrados y comprometidos en la acción indigenista.
- 3) La coordinación con las instituciones federales, estatales, municipales y de la sociedad, así como con los organismos internacionales, será una característica permanente en la acción del instituto.⁹⁸

⁹⁶ Entrevista con Guillermo Espinosa, México DF, 16 de diciembre de 2005.

⁹⁷ Cristina Oehmichen Bazán (Coord.), *Op. Cit.*, p. 34.

⁹⁸ Arturo Warman, "Políticas y Tareas Indigenistas (1989-1994)", en: *Boletín indigenista*, México, Nueva época, año 2, Núm. 4, enero-febrero 1990, Instituto Nacional Indigenista, pp. 13-15.

En la administración de Warman también se fundó una cuarta dirección en el INI: la de Procuración de Justicia. Esta última estuvo a cargo de Guillermo Espinosa y sus programas más importantes (además de las funciones para la reforma constitucional, que veremos en el último apartado del libro) fueron el primer censo carcelario de indígenas, el programa nacional de excarcelación de indios, las brigadas mixtas de conciliación agrarias (que operaron bajo la dirección del INI y de la SRA), entre otros.⁹⁹

Con el aumento del presupuesto el INI pudo poner en marcha varios nuevos programas bastante novedosos como: la creación del área de antropología jurídica (encargada de realizar investigación acerca de los derechos consuetudinarios de las etnias), del Instituto Nacional de Leguas Indígenas, apoyo al patrimonio cultural, atención a la población indígena de la zona metropolitana de la ciudad de México, apoyo a las culturas municipales y comunitarias, etcétera. Todos estos agrupados en 4 programas rectores: desarrollo económico, salud y bienestar social, programa nacional de justicia y fomento del patrimonio cultural.¹⁰⁰

Ahora bien, los programas anteriormente enumerados no fueron los más importantes y mucho menos a los que se les destinó mayor cantidad de recursos. El programa estrella del indigenismo en el salinismo fue el de los Fondos Regionales de Solidaridad (FRS) y se planeó y operó con los parámetros del PRONASOL. La finalidad de los FRS era financiar proyectos autogestivos a comunidades u organizaciones, generalmente el INI cedía los recursos y la comunidad u organización ponían el trabajo.

De los proyectos presentados por las organizaciones se elegían a los más rentables y con posibilidad de sostenerse, puesto que así operó la lógica economista del PRONASOL. Esta situación ocasionó pugnas al interior del INI, que se dividió en dos grupos, los que privilegiaban el enfoque cultural y antropológico, y los que defendían los imperativos económicos. Los primeros se dieron cuenta que muchos de los proyectos presentados por las

⁹⁹ Guillermo Espinosa, "Pueblos indígenas", en: Arturo Warman (Comp.), *La política social en México, 1989-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 337-342.

¹⁰⁰ Instituto Nacional Indigenista, *Perspectivas...* *Op. Cit.*, p. 67. El lector interesado puede encontrar un estudio con un análisis pormenorizado de los programas del indigenismo salinista en: Cristina Oehmichen Bazán (Coord.), *Op. Cit.*, 288 p.

comunidades y organizaciones no eran sustentables, mucho menos rentables, sin embargo consideraban que el hecho importante era impulsar procesos de organizativos que fortalecieran a la capacidad autogestiva de las comunidades indígenas. Para los segundos lo importante era garantizar la rentabilidad, para que los proyectos sobrevivieran el cambio sexenal y las comunidades contaran con recursos permanentes de negociación.

Como era de esperarse se impuso el criterio economista, pero más allá de eso la planeación de los FRS tuvo un defecto de origen. La planeación de este programa no fue acompañada de estudios etnográficos que permitiesen dar una idea al INI de cuales eran las necesidades específicas de las diversas regiones indígenas y por lo tanto financiar proyectos tendientes a cubrir esas insuficiencias. Esta situación ocasionó que se financiaran proyectos sin tener una idea bien formada sobre sus repercusiones y pertenecía, esto lo advirtió y ejemplificó perfectamente el entonces director de Procuración de Justicia del INI: "Muchas comunidades tienen fuertes conflictos de linderos. Si tu le das dinero para trabajar esas tierras sin haber resuelto antes el conflicto agrario, lo único que vas a provocar es el enfrentamiento."¹⁰¹

Lo anterior nos explica, en muchos de los casos, el fracaso de los FRS y con ellos parte de política indigenista del salinismo. No obstante, es justo reconocer que otros programas impulsados por el INI e incluso varios de los proyectos de los Fondos Regionales fueron exitosos. Uno de los éxitos de estas políticas fue el proceso de organización de los pueblos indios, el caso de las organizaciones de médicos tradicionales fue un ejemplo claro de sus resultados, al principio del sexenio sólo había 2 agrupaciones de este tipo, para finales del indigenismo salinista el número se incrementó a 50 organizaciones.¹⁰²

En un balance general podemos darnos cuenta de los claroscuros de las políticas indigenistas del presidente Salinas, que a pesar de que sus resultados fueron muy cortos para sacar de la situación de miseria a los indios, sí mostraron un avance con respecto a las administraciones presidenciales anteriores; además de que propiciaron un ambiente favorable para la aprobación de la reforma constitucional materia de nuestra investigación.

¹⁰¹ (Conversación personal julio/1991). Citada por: María Cristina del Pilar Oehmichen Bazan, *Op. Cit.*, p.91.

¹⁰² Entrevista con Carlos Zolla, México DF, 13 de diciembre de 2005.

CAPÍTULO II

Emergencia y movimientos indígenas en México

Consideraciones preliminares

"Mañana volveré y seré millones", fueron las palabras que el indio aymara Tupac Katari pronunció antes de ser ejecutado, por haber encabezado la revuelta indígena de 1782 en Bolivia.¹⁰³ La premonición de Tupac Katari parece, hoy más que nunca, tener vigencia. Desde la centuria pasada México y América Latina experimentaron el resurgimiento político y cultural de sus etnias. Este será el tema del que nos ocuparemos en este apartado.

Hasta no hace mucho tiempo las grandes ideologías occidentales (socialismo y liberalismo) aseguraban que los pueblos indios eran grupos humanos en vías de extinción, ya que la acción integradora y homogenizadora del Estado-nación se encargaría de eliminarlos o que en última instancia desaparecerían para dar paso a una cultura cosmopolita.¹⁰⁴

La realidad actual se ha encargado de desmentir a las viejas teorías que aseguraban "la existencia de un sujeto histórico con un destino prefigurado".¹⁰⁵ Por eso los movimientos indígenas, tal como lo señalaron Consuelo Mejía y Sergio Sarmiento,¹⁰⁶ son un reto y un desafío a la ortodoxia, tanto a la que aseguró la desaparición de las etnias por el desarrollo del capitalismo, como a la que supuso su irremediable paso al proletariado.

¹⁰³ Marie Chantal Barre, *Op. Cit.*, p.114.

¹⁰⁴ Francisco Colom González, "El nacionalismo y la quimera de la homogeneidad", en: Francisco Colom González (Ed.), *El espejo, el mosaico y el crisol. Modelos políticos para el multiculturalismo*, Barcelona, Anthropos, la Universidad Autónoma Metropolitana, 2001, p. 11.

¹⁰⁵ Saúl Velasco Cruz, *El movimiento indígena y la autonomía en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 22.

¹⁰⁶ María Consuelo Mejía Piñeros y Sergio Sarmiento Silva, *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, 3ª Edición, México, Siglo XXI, 2003.

Lejos de desaparecer, los indígenas muestran una tendencia demográfica ascendente.¹⁰⁷ Pero no sólo en cuestión numérica han regresado los indígenas, también lo han hecho para cuestionar el racismo, la pobreza y marginalidad que predomina en nuestros países; de hecho, los indios se convirtieron en una de las fuerzas transformadoras más importantes de nuestras sociedades en los últimos años, en México el caso más espectacular fue el levantamiento zapatista. Sin embargo, nosotros nos concretaremos a estudiar el periodo de movilización anterior al Ejército Zapatista, ya que lo que nos interesa es conocer el grado de movilización y organización de los indios en los años que se discutió y aprobó la reforma al artículo 4°.

Las interrogantes que concierne contestar son ¿Cómo y cuándo surgió la lucha indígena contemporánea en México?, ¿Cuáles fueron las causas internas y externas que promovieron su resurgimiento?, ¿Qué fue y cómo se estructuró el movimiento indio mexicano contemporáneo? y ¿Cómo llegó dicha movilización social en los momentos en que se realizó la reforma constitucional materia de nuestro estudio? Para lograr responder estas preguntas estructuraremos este capítulo de la siguiente forma: primero, estudiaremos los factores comunes que ocasionaron la nueva emergencia indígena en América Latina; después, nos abocaremos al estudio del movimiento indio mexicano; finalmente, examinaremos el nivel de organización y cohesión de la lucha indígena en la época de aprobación del artículo 4°.

El retorno del indio en América Latina

Podemos señalar que el resurgimiento indígena coincidió en casi todos los países de América Latina, aunque obviamente existieron particularidades en cada Estado. Lo anterior se puede explicar por la formación de los Estados-nación Latinoamericanos. El modelo del moderno Estado-nación adoptado por nuestras nacientes naciones, exigía la formación de una sola cultura, de

un solo pueblo, de una sola lengua. Pero, al igual que México los otros países de América Latina fueron formados sobre una base social con una enorme diversidad étnica, que los Estados finalmente no lograron integrar.

En México, como en América Latina, las movilizaciones indígenas no son cosas nuevas, por eso hablamos (como lo hizo Xavier Albó) del retorno del indio. Prácticamente desde la invasión española las rebeliones indias han sido una constante, con momentos de bajo perfil, pero también con periodos de alta movilización. En Bolivia por ejemplo, es muy recordada la rebelión del indio (aymara) Tupac Katari en 1782; en el Perú lo es el levantamiento de José Gabriel Tupac Amaru de 1780 a 1781.¹⁰⁸

En México, en la época colonial se suscitaron varias movilizaciones indias, como la de Chiapas en 1524, la rebelión de los tepehuanes en 1616, la insurrección de Tehuantepec en 1660, la del indio Canek en 1761. En la segunda mitad del siglo XIX se multiplicaron los levantamientos indígenas en todo el país a causa del despojo de tierras que sufrieron por las leyes de reforma; en este periodo la rebelión emblemática es la de los yaquis, que comenzó en 1825 y terminó en 1905.¹⁰⁹ A inicios del siglo XX, los indígenas tuvieron una participación decisiva en la revolución mexicana.

A pesar de que como hemos dicho las movilizaciones indias en América Latina no son un fenómeno social nuevo, sus manifestaciones más recientes guardan varios sellos distintivos y novedosos. Algunos de ellos son sus renovados discursos reivindicatorios; el indianismo, por ejemplo, tiene como eje las diferencias culturales que guardan respecto de las sociedades mestizas o ladinas. Tal como lo expresa José Bengoa:

Los indígenas de hoy, en forma imaginativa y a veces maravillosa, recrean un discurso acerca de lo que ha sido nuestro continente, y también acerca de lo que ellos han sido y son. Es el surgimiento de "nuevas identidades". Son discursos sobre el pasado llenos de ideas sobre el futuro. Son apuestas a una combinación de discursos recuperados de

¹⁰⁸ Para abundar más sobre los movimientos indios en los países sudamericanos véase: Marie Chantal Barre, *Op. Cit.*, pp. 102-153.

¹⁰⁹ Para conocer más sobre las luchas indígenas de la colonia hasta el siglo XIX véase: Enrique Florescano, *Etnia, Estado y Nación*, México, Taurus, 2001.

¹⁰⁷ Véase: Luz María Valdés, *Los indios mexicanos en los censos del año 2000*, México, Universidad Autónoma Nacional de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, CRIM, 2003.

las más diversas culturas que componen la actual modernidad. Son los discursos que entusiasman a buena parte de nuestra América, porque reúnen la tradición milenaria de nuestras culturas, con la necesaria apuesta a vivir en el futuro y en el mundo moderno.¹¹⁰

Otra característica distintiva es que el pliego de demandas que exigen sobrepasa por mucho a las antiguas peticiones parroquiales o localistas; ahora no sólo tratan de procurar beneficios a los integrantes de determinada comunidad india, sino que proponen cambios que afectarían o modificarían al mismo Estado nacional. El nivel de vinculación de los indios también ha cambiado; gracias a sus organizaciones, los indígenas han logrado mantener comunicación más o menos estable con varias organizaciones indias de distintas regiones y países.

La mayoría de los especialistas coinciden en ubicar el inicio del nuevo movimiento indio americano en la década de los setenta.¹¹¹ Por lo que toca a los factores que ocasionaron el activismo indio tenemos que son muy diversos, desiguales y en muchas ocasiones paradójicos. Nosotros decidimos clasificar en dos grandes grupos los elementos que nos explican la emergencia indígena. Tenemos pues factores estructurales y coyunturales, sin que esto signifique necesariamente que dentro de los dos grupos existan unos más determinantes que los otros, en varios países de América tuvieron un peso distinto entre sí. De la misma forma, las causas estructurales no se decantaron linealmente en cambios coyunturales iguales en todos los países, sino que las primeras tuvieron consecuencias similares pero no idénticas, más bien las repercusiones variaron dependiendo de las realidades específicas de cada sociedad.

Los factores estructurales tienen que ver con fenómenos relacionados con el proceso de globalización. Entre estos podemos contar la integración

¹¹⁰ José Bengoa, *Op. Cit.*, p. 21.

¹¹¹ Willem Assies, "Los pueblos indígenas y la reforma del Estado en América Latina", en: Willem Assies, Gemma Van der Haar y André Hoekema (Eds.), *Op. Cit.*, p. 29. Christian Gros, "El movimiento indígena: del nacional-populismo al neoliberalismo", en: Hans-Joachim König (Ed.), *El indio como sujeto y objeto de la historia latinoamericana*, Frankfurt, Vervuert, Iberoamericana, 1998, p. 183. Kay B. Warren, "Introduction: Studying indigenous activism in Latin America" en: Kay B. Warren and Jean E. Jackson (Eds.), *Indigenous movements, self-representation, and state in Latin America*, Estados Unidos de Norteamérica, University of Texas Press, 2002, p. 1.

global de la economía y las reformas generadas por esta última en los Estados nacionales (que ocasionaron el adelgazamiento del Estado y la erosión de la soberanía nacional), un nuevo proceso de acumulación capitalista y finalmente la creciente influencia de las organizaciones internacionales en los Estados nacionales.

Es necesario advertir que el proceso de globalización y sus consecuencias no empiezan a manifestarse al mismo tiempo en los diferentes países de la región (América Latina); estamos hablando de un proceso paulatino, gradual y desigual, que en algunos países empezó antes y en otros después, pero que sin duda se ha ido asentando en prácticamente todos los Estados de nuestra América.

En la década de los setenta el modelo económico de desarrollo interno entró en crisis, la repuesta de los gobiernos consistió en empezar a mover las economías nacionales hacia el neoliberalismo. Este cambio de modelo económico, de uno estatista a uno de libre mercado, trajo consigo varias reformas en las políticas de los Estados nacionales: la apertura de las fronteras a los capitales extranjeros, la privatización de las empresas antes estratégicas en manos de los Estados, un control más estricto en el gasto público, etcétera. La consecuencia más importante de este giro económico fue el replanteamiento de las obligaciones o deberes del Estado, obviamente que en el nuevo modelo económico su papel no debía de ser tan vigoroso como con el paradigma anterior.

A lo anterior los especialistas le denominaron *el adelgazamiento del Estado o la crisis del Estado de bienestar*. Este debilitamiento del Estado se reflejó más claramente en su política social (integradora y cohesionadora), la que se dirigía a los sectores más necesitados de la población y que permitía mantener cierta estabilidad social; ante esta situación se produjeron espacios para que los grupos se diferenciaron al interior del Estado. Esto ocasionó, entre otras cosas, que creciera más la brecha, en una sociedad de por sí heterogénea, entre un sector muy pequeño de la población que ha sacado provecho del nuevo modelo económico y un gigantesco sector que podríamos considerar como los "excluidos de la modernidad".

La crisis del Estado de bienestar favoreció la emergencia indígena, puesto que en el modelo anterior, el nacionalista, el gobierno ejerció una

presión y control fuerte sobre las etnias, pero con su abandono por falta de una política social consistente promovió su organización independiente para luchar por condiciones de vida más justas.

Otra consecuencia de las reformas en las políticas económicas de los Estados latinoamericanos y la adopción de la economía de libre mercado fue la creación de un *nuevo proceso de acumulación capitalista*. Con la desaparición de los aranceles y la entrada de los capitales extranjeros a las economías nacionales se produjo una ola de expansión capitalista. Las regiones antes inhóspitas, en donde habitaban muchos de los grupos étnicos comenzaron a ser explotadas por los grandes capitales. Bastas regiones de selva y bosques fueron destruidas (deforestación, contaminación, etcétera) por las compañías transnacionales o de capital nacional.

La expansión del capitalismo a las regiones de refugio no sólo representa la destrucción de paisajes naturales, sino también se traduce en una verdadera amenaza para la vida de los pueblos indios que residen en esos lugares. La destrucción de los ecosistemas naturales significa también la extinción de los grupos étnicos puesto que su cultura se reproduce en ese espacio físico.

En muchas ocasiones las etnias se refugiaron en zonas aisladas huyendo de la sociedad nacional y sus formas de vida; sin embargo, al momento de producirse esta nueva ola de expansión del capitalismo, muchos grupos étnicos ya no tenían a donde retroceder, así que sus alternativas eran luchar o desaparecer. En este contexto, los pueblos indígenas se vieron obligados a luchar para defender el último reducto (en muchos de los casos) que les quedaba. Tenemos pues, que esta nueva etapa de acumulación capitalista provocó el resurgimiento indígena, puesto que amenaza con despojarlos de sus tierras, lo que destruiría su comunidad, su equilibrio, es decir, su mundo. Un efecto colateral que produjo este proceso fue una de las alianzas más importantes para el movimiento indígena, me refiero a la que sostiene con el movimiento ecologista, que también empieza a tener auge en la década de los setenta.

La influencia de los organismos internacionales fue una más de las consecuencias de la globalización. La erosión de las soberanías nacionales ante

el empuje del capital transnacional ocasionó un fortalecimiento casi automático de los organismos internacionales. Pronto expandieron su influencia (sobre todo en los países subdesarrollados y no tanto en los Estados potencias) en todas las esferas políticas de los Estados nacionales. Sin embargo, es importante entender que las consecuencias de la globalización no sólo se restringen a la esfera económica, esta visión es muy reducida, se trata de un proceso que trastocó prácticamente todas las estructuras existentes.

Uno de los efectos ajenos a la economía fue la estandarización axiológica de los derechos humanos, que no es más que la globalización del Derecho. Los organismos como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo empezaron a realizar ordenamientos jurídicos internacionales inspirados en el respeto de los derechos humanos, en consecuencia estos cuerpos legales se convirtieron en modelos a seguir por las legislaciones nacionales.

El empoderamiento de los organismos internacionales favoreció a las organizaciones indias, porque presionaron a los Estados nacionales a respetar y observar los derechos humanos de las etnias. Además abrió un nuevo espacio de discusión de los derechos indios (que las organizaciones indígenas aprovecharon especialmente bien), que en la esfera de los Estados nacionales era inexistente y aun más impensable. El estudio de este asunto en particular lo abordaremos más ampliamente en el tercer capítulo de la investigación.

Las causas coyunturales tienen que ver con procesos de diferente origen y naturaleza. Entre estos elementos contamos, el cambio de la política indigenista en los Estados americanos, el giro de la cuestión indígena en la antropología que desembocó en el indianismo, el surgimiento de una elite india, la revalorización de las identidades locales y la intervención de actores exteriores en la realidad indígena, como la iglesia católica, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), activistas de derechos humanos, etcétera.

Como ya lo explicamos en el capítulo anterior, en la década de los setenta la política indigenista en México, como en América Latina, sufrió una importante modificación, su antiguo anhelo integracionista quedó sepultado por las críticas de las nuevas generaciones de antropólogos y por el cambio de modelo económico de los Estados. A consecuencia de lo anterior, los gobiernos

variaron sus políticas, ya no se trató de asimilar al indio para que perdiera su "atrasada cultura", sino por el contrario dieron varios incentivos a los grupos étnicos para que preservaran su patrimonio cultural.

Estas nuevas políticas indigenistas de participación ocasionaron que varios sectores pobres de la población rural de América Latina que no eran indios o que había perdido sus elementos culturales étnicos tiempo atrás, empezara a inventar o a recuperar (este aspecto es todavía un debate abierto) prácticas de supuesta ascendencia prehispánica, con la finalidad de hacerse acreedores de los subsidios gubernamentales. Estos fenómenos de *etnogénesis* se han presentado en varios países, un ejemplo ilustrativo lo expone José Mauricio Andion en el nordeste brasileño.¹¹² En México también se produjeron estos fenómenos de invención o recuperación durante el sexenio salinista.¹¹³

La transformación de la política indigenista en los setenta se debió, en buena medida, a un *cambio axiológico en la antropología*. Efectivamente, desde la época de Manuel Gamio la antropología tuvo como finalidad la de integrar al indígena a la nación para aprovechar su "potencialidad dormida", pero las nuevas generaciones de antropólogos exigieron un nuevo objetivo para la antropología: la liberación del indio.

El suceso clave que marcó este cambio de rumbo de la cuestión indígena en la antropología fue el Simposio sobre la fricción interétnica en América del Sur, realizado en la isla de Barbados, del 25 al 30 de enero de 1971. En esta reunión de intelectuales se elaboró un documento que fue pilar en los años subsecuentes, nos referimos a la I Declaración de Barbados. El objetivo principal de la declaración era denunciar la situación del indígena al interior de los Estados Nacionales latinoamericanos y luchar por su liberación.

¹¹² José Mauricio Andion Arruti, "De 'indios mezclados' a 'remanentes indígenas': estrategias del etnocidio y de la etnogénesis en el nordeste de brasileño", en: Willem Assies, Gemma Van der Haar y André Hoekema (Eds.), *Op. Cit.*, pp. 183- 222.

¹¹³ Sergio Sarmiento Silva, "Movimiento indio y modernización", en: *Cuadernos Agrarios*, México, Nueva época, Núm. 2, Mayo-Agosto, 1991, Universidad Autónoma de Puebla, Dirección de Centros Regionales de la Universidad Autónoma de Chapingo, División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Instituto de Estudios para el Desarrollo Rural Maya A. C., p.104.

La declaración de Barbados de 1971 comenzó por denunciar la situación colonial en la que subsisten las etnias americanas: "Los indígenas de América continúan sujetos a una relación colonial de dominio que tuvo su origen en el momento de la conquista y que no se ha roto en el seno de las sociedades nacionales."¹¹⁴ Además, este texto contextualizó la realidad india dentro de la situación dependiente de los países latinoamericanos: "El dominio colonial sobre las poblaciones aborígenes forma parte de la situación de dependencia externa que guardan la generalidad de los países latinoamericanos frente a las metrópolis imperialistas."¹¹⁵

En el grueso del cuerpo de la declaración se denunció y se fijaron obligaciones a los Estados, a las misiones religiosas y a los científicos sociales (principalmente a los antropólogos). Entre las mediadas más importantes que propuso la declaración podemos destacar las siguientes:

El Estado deberá garantizar a las poblaciones indígenas el derecho de perpetuar sus culturas y regirse por sus costumbres; reconocerá la preexistencia de los derechos de los indios, respecto de la sociedad nacional, y deberá ofrecer a las poblaciones indias la misma asistencia económica, social, educacional y sanitaria que al resto de la población.

A las misiones religiosas se les pide el cese de toda actividad misionera, por considerar que su acción y sus valores corresponden a la situación colonial imperante en América.

En cuanto a la antropología, se denuncia que desde su origen ha sido instrumento de la dominación colonial, por lo que reclama un nuevo objetivo para la antropología y sus estudiosos: la liberación del indio. Para lograr este fin los antropólogos deberán "aportar a los pueblos colonizados todos los conocimientos antropológicos, tanto acerca de ellos mismos [...] como de la sociedad que les oprime...";¹¹⁶ así como "reestructurar la imagen distorsionada que existe en la sociedad nacional respecto a los pueblos indígenas desenmascarando su carácter ideológico colonialista."¹¹⁷

¹¹⁴ "Declaración de Barbados: Por la liberación del indígena", en: *Estudios Indígenas*, México, Vol. I Núm. 1, 1971, CENAPI, p. 67.

¹¹⁵ *Idem.*

¹¹⁶ *Idem.*

¹¹⁷ *Idem.*

La declaración de Barbados concluyó sentenciando “que la liberación de las poblaciones indígenas es realizada por ellas mismas, o no es liberación. Cuando elementos ajenos a ellas pretenden representarlas... se crea una forma de colonialismo que expropia a las poblaciones indígenas su derecho inalienable a ser protagonistas de su propia lucha.”¹¹⁸

Una inesperada consecuencia de las políticas integracionistas fue *el surgimiento de una elite indígena*. Los programas de los indigenistas clásicos contemplaron dar instrucción a los indios, con la finalidad de que estos fueran a sus comunidades a enseñar de igual forma la educación oficial (mestizofila y en castellano) y así poder integrarlos a la nación. Desgraciadamente para los creadores de estas estrategias, los indios educados (generalmente como maestros rurales) que serían “agentes de cambio” en sus comunidades, no aceptaron este papel. Por el contrario, la generalidad de los maestros indígenas se volvieron al discurso indianista y empezaron a crear conciencia en sus comunidades de la importancia y el valor de sus culturas.¹¹⁹ Lo anterior tuvo una gran repercusión en el campo político, este nuevo indio tenía algo que los antiguos líderes no tuvieron: instrucción. Pero no como un medio meramente escolar, sino como la adquisición de dos visiones del conocimiento y pensamiento: la étnica y la nacional, que les permitió crear nuevas categorías híbridas de pensamiento e identidad indígena.

Fuera del cambio de la política indigenista y de la antropología, tenemos otros factores coyunturales ocasionados por la globalización. El primero es *la revalorización de las identidades locales*. El proceso de globalización ha provocado una intercomunicación creciente. En la actualidad nos enteramos al instante de lo que ocurre en prácticamente en cualquier parte del mundo; pues bien, en este sentido la globalización es “un fenómeno cultural que está acercando a las diferentes comunidades nacionales y locales y estableciendo nuevos estándares o expectativas en las poblaciones”,¹²⁰ ya

que las “desigualdades a nivel local son comparadas, analizadas y observadas por unos y por otros”.¹²¹ El proceso de intercomunicación afecta directamente a las comunidades tanto en sus conocimientos como en su conducta.

Como consecuencia de todo este flujo de comunicación e información, las comunidades indias han tenido que crear o recrear un discurso sobre su propia identidad. En la primera mitad del siglo XX podíamos hablar de un relativo aislamiento de los indígenas; en este contexto, no era necesario elaborar un discurso identitario, no se necesitaba dar cuenta de la identidad a nadie. Sin embargo, su situación cambió mucho en el último tercio del siglo XX, pues se encontraban ya inmersas en una etapa de interacción social creciente (en esto tuvieron mucho que ver las políticas indigenistas integracionistas), así que fue evidente la necesidad de la elaboración de un discurso de identidad.

Otra consecuencia de la globalización económica, y particularmente del viraje hacia el neoliberalismo de los Estados latinoamericanos, fue la aparición de nuevos actores que llenaron los vacíos que el Estado dejaba en su retirada. La entrada del neoliberalismo supuso, además de la apertura comercial, una nueva relación de los Estados con sus sociedades civiles. La lógica de estas nuevas políticas estatales dictaba que la sociedad civil organizada debía cubrir las funciones que el Estado dejaba tras su retirada, en aras de lograr la descentralización política y como consecuencia inmediata una mayor democratización del poder estatal. Fue así como las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), las pastorales de la teología de la liberación, las misiones religiosas protestantes, organizaciones defensoras de los derechos humanos, entre otras, fueron ocupando los espacios que los Estados habían abandonado. Este cambio, ocasionó la alteración de la realidad social de los indios, y en consecuencia de los actores que los habían oprimido y explotado tradicionalmente: caciques, burócratas indigenistas corruptos, etcétera.

Las ONGs y las organizaciones religiosas coadyuvaron al retorno del indio, porque promovieron la asociación de los indígenas con diversas finalidades, pero lo que nos importa resaltar es que de este proceso surgieron muchas de las organizaciones indias contestatarias. Es necesario señalar que

¹¹⁸ *Idem.*

¹¹⁹ No sólo no aceptaron el papel de “caballo de troya”, sino que también fueron decisivos a la hora de ayudar al surgimiento de nuevos líderes con instrucción universitaria. Martine Dauzier, “Del maestro escolar al intelectual indígena. México 1975-1995”, en: Hans-Joachim König (Ed.), *Op. Cit.*, pp. 85-96.

¹²⁰ José Bengoa, *Op. Cit.*, p. 53.

¹²¹ *Idem.*

ya existían algunas organizaciones indígenas mucho antes de la década de los setenta, puesto que éstas se habían formado a raíz del CII de Pátzcuaro, en 1945.¹²² Un claro ejemplo de una organización india formada en la época del indigenismo oficial (1938) en México fue la Federación Nacional de Estudiantes Indígenas (FNEI), cuyas finalidades estaban totalmente alineadas al gobierno; entre sus objetivos principales estaban: defender el proyecto cardenista respecto de los indios, ayudar con asistencia legal, educacional y de diversos servicios a las comunidades indígenas; impulsar la participación política de los indígenas integrándose al Partido Revolucionario Institucional (PRI).¹²³ Sin embargo, con el patente fracaso de la política indigenista integracionista en los setenta, esta organización, como muchas otras, radicalizó su discurso volviéndose contra del gobierno.¹²⁴ Como lo habíamos señalado antes en la década de los setenta ya había una movilización indígena más o menos generalizada en toda América, que se materializó en la formación de organizaciones indias y en la realización de algunos congresos. En Colombia se estableció, en 1970, la Asamblea Indígena de Colombia, para 1971 se formó el Consejo Regional Indígena de Cauca y 1973 4,000 indígenas marchaban en Silvia, Cauca. En Brasil, país donde la teología de la liberación fue una promotora importantísima de la organización india, se realizó una asamblea con la participación de 17 líderes indígenas, en 1974; en la segunda edición de la asamblea realizada en 1975 el número de líderes participantes fue de 60. En Guatemala al igual que en Brasil la acción católica jugó un papel trascendental en la emergencia indígena; en 1971 se conformó la Asociación Indígena pro Cultura Maya-Quiché y hacia finales de la década se formaron otros grupos de índole indianista como el Chilam Balam, Federación de Indígenas de Guatemala, Nuestro Movimiento, Cabracán, Exim, etcétera. En Perú surgieron en el periodo que va de 1969 a 1984 50 organizaciones indígenas que se agruparon dos centrales distintas, la Asociación Interétnica de la Selva Peruana y la Confederación de Nacionalidades de la

¹²² *Ibidem.*, pp. 53-54.

¹²³ Natalio Hernández Hernández, "Las organizaciones indígenas ¿autonomía o dependencia?", en: Gonzalo Aguirre Beltrán *et al.*, *Op. Cit.*, p. 169.

¹²⁴ Saúl Velasco Cruz, *Op. Cit.*, pp. 62-68.

Amazonia Peruana. En 1974 se creó el Movimiento Indio Peruano y su objetivo era restablecer el Tawantinsuyu.¹²⁵ En Bolivia en 1978 se fundó el Movimiento Indio Tupac Katari con una fuerte influencia del indianismo más radical, en ese mismo año ya estaba compitiendo por la presidencia del país, sin obtener mucho éxito. En Argentina se empezó a promover la formación de un Congreso Indígena de la Republica Argentina, en 1971; para 1974 se logró consolidar la Federación Indígena de Argentina que fortaleció los planteamientos etnicistas del movimiento.

El movimiento indígena en México

a) De la cooptación a la independencia

El inicio del movimiento indio en México respondió, además de las causas generales que influyeron en las movilizaciones de América Latina y a las razones que motivaron el derrumbe de la política indigenista integracionista,¹²⁶ a otros factores que podemos encuadrar en la crisis económica y política que el país vivió en los primeros años de la década de los setenta.

Los primeros movimientos indígenas mexicanos se caracterizaron por acompañar a los movimientos campesinos porque al igual que éstos demandaban tierras.¹²⁷ Sin embargo, el significado que tiene la tierra para los indios rebasaba la cuestión económica o el valor pecuniario para la subsistencia del campesino. "El significado que adquiere esta demanda para las comunidades indígenas es en esencia el de recuperar un espacio vital al que está indisolublemente ligada la reproducción de su cultura, como única forma de seguir desarrollando los elementos que conforman su especificidad."¹²⁸

¹²⁵ El Tawantinsuyu fue el nombre del imperio inca que estuvo dividido en cuatro partes: Chinchaysuyu al norte, Kollasuyu al sur, Antisuyu al este y Kuntisuyu al oeste. En los movimientos indígenas de Perú y Bolivia es un tema recurrente, ya que es el símbolo de unidad de los pueblos andinos, de hecho muchas organizaciones buscan el establecimiento de un segundo Tawantinsuyu. Esta demanda encuentra su justificación porque la población indígena es mas grande que la mestiza, al menos en Bolivia.

¹²⁶ *Cfr.*, pp. 30-36.

¹²⁷ María Isabel Altamirano Silva, *De eso que llaman movimiento indio y su proyecto identitario. El movimiento indio en México, 1970-1999*, Tesis, Licenciado en Antropología Social, México D.F., Escuela Nacional de Antropología e Historia, 1998, p. 66.

¹²⁸ María Consuelo Mejía Piñeros y Sergio Sarmiento Silva, *Op. Cit.*, p. 18.

Como ya lo referimos, en los primeros años de los setenta se agudizó la crisis política y económica en México. La crisis económica golpeó especialmente fuerte al sector agrario del país debido al:

profundo desajuste estructural, que lanzaba a las masas campesinas a la proletarianización en un momento en que la economía estrecha sus márgenes de captación de mano de obra. Ante esta situación, la posesión de la tierra se convertía en una necesidad cada vez más apremiante para los campesinos, en tanto recurso fundamental para su subsistencia.¹²⁹

Como ingrediente extra estuvo la ley agraria que se promulgó en el sexenio de Echeverría (1971); ésta conservó los privilegios (imponiendo algunas pocas limitaciones) para los latifundistas encubiertos. Todo esto ocasionó una importante movilización campesina en todo el territorio nacional.¹³⁰ Este movimiento del *agro* demandaba el reparto de las tierras que estaban en manos del latifundio simulado y la derogación del recurso de amparo que protegía a los terratenientes.

La movilización campesina aprovechó el impulso del movimiento estudiantil del 68 y en general el clima de crispación social que se vivió en esos años, ya que muchos de los estudiantes se habían internado en las regiones rurales, con la finalidad de asesorar a los campesinos en su lucha por la tierra. Por otro lado, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) contrató a miles de estudiantes como promotores de la organización campesina, lo que en efecto favoreció a la lucha campesina, así como su conexión con otros sectores contestatarios del sector urbano.¹³¹

La crisis en el campo, además de ocasionar fenómenos relacionados con la pobreza, produjo una fuerte migración de la población rural hacia los grandes centros urbanos en busca de trabajo.¹³² Lejos de abandonar las prácticas

culturales y desligarse de sus comunidades de origen, los indios que emigraron a los centros urbanos, comenzaron a recrear y fortalecer sus tradiciones y sus vínculos con la comunidad "madre", mediante una migración de ida y vuelta.¹³³ Este fenómeno migratorio hizo obsoleta la explicación de las sociedades indígenas fundadas en el aislamiento comunal y en la propia "región de refugio", formándose así una situación social mucho más compleja.

Durante el sexenio del presidente Echeverría las movilizaciones campesinas tuvieron su epicentro en el noreste del país, región con poca presencia india (cuantitativamente).¹³⁴ No obstante, los pueblos indios comenzaron a tomar iniciativas para organizarse y entrar a las grandes discusiones nacionales, puesto que también eran afectados por la crisis del *agro*. Ejemplo de este incipiente interés político lo tenemos en el Congreso Indígena de 1974, en Chiapas. Este congreso representó el punto de partida del nuevo movimiento indio en México, por la razón de que por primera vez fueron los propios indios quienes decidieron los temas a discutir. Este foro fue promovido por el gobierno del Estado de Chiapas para celebrar los 500 años del natalicio de Bartolomé de las Casas. A pesar de ser una iniciativa oficial el congreso pudo celebrarse con relativa autonomía, puesto que la organización del evento estuvo a cargo del obispo de San Cristóbal de las Casas, Samuel Ruiz y su pastoral (partidarios de la teología de la liberación y promotores de la autogestión y el etnodesarrollo). Según Marie-Chantal Barre al congreso de Chiapas asistieron varios centenares de indios mayas tzetzales, tzotziles, tojolabales y choles; entre los problemas que se discutieron fueron los "de la tierra (conflictos agrarios, intervención del ejército), del racismo, el salario mínimo para los trabajadores indios tanto en las haciendas como en la ciudad, la necesidad de crear organizaciones, el comercio (traficantes, acaparadores, etc.)."¹³⁵

Debido a la crisis política y de legitimidad del gobierno federal, se trataron de abrir todos los espacios que permitiesen dar la impresión de una

¹²⁹ Magda Fritscher, *Op. Cit.*, p. 93.

¹³⁰ *Ibidem.*, p. 92.

¹³¹ *Ibidem.*, p. 93.

¹³² Andrés Medina, "El etnopopulismo y la cuestión nacional en México. El espacio político de los grupos étnicos", en: *Anales de antropología*, México, vol. XXIV, 1987, Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM, p. 176.

¹³³ José Bengoa, *Op. Cit.*, pp. 52-54.

¹³⁴ Gustavo Sánchez Benítez, *El movimiento indígena, una respuesta al proceso de expansión y acumulación capitalista (México 1976-1983)*, Tesis, Licenciado en Economía, México D.F., Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlan" de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, p. 12.

¹³⁵ Marie Chantal Barre, *Op. Cit.*, p. 124.

apertura democrática. A raíz de la participación activa de los indígenas en el congreso de 1974 y con el creciente problema de la movilización campesina, el gobierno trató de maniobrar políticamente abriendo espacios de discusión para los indígenas, con la doble finalidad de corporativizar el insipiente interés político de los indios y al mismo tiempo generar una imagen de apertura democrática que aliviara, al menos en parte, la mala percepción pública del gobierno federal. Con este "pecado original" surgieron las primeras grandes organizaciones indígenas en el país.

En 1975 el gobierno federal, a través de la Confederación Nacional Campesina (CNC) y el INI, organizó congresos regionales para escoger a los delegados de los distintos grupos étnicos que los representarían en un evento de carácter nacional. En el mismo año la CNC, SRA y el INI lanzaban una convocatoria para realizar el I Congreso Nacional de los Pueblos Indígenas. En dicho documento se reconoció "el pluralismo cultural de los grupos étnicos del país".¹³⁶ Los temas a discutir fueron la política indigenista, la tenencia de la tierra, la educación en el medio indígena, infraestructura, desarrollo económico, seguridad social, acción política de las comunidades indígenas, forestal, ganadero, estudio para preservación de la cultura, mujer indígena, la juventud india y por último la elaboración de una carta de las comunidades indígenas.¹³⁷

El I Congreso Nacional de Pueblos Indígenas se realizó del 7 al 9 de octubre de 1975, en Janitzio, Michoacán. Según Lourdes Arizpe (testigo presencial) todo parecía indicar que se realizaría "una nueva función de títeres, esta vez, más folklóricos, quienes bajo la promesa de tristes concesiones, serían utilizados, una vez más para apoyar a tal o cual precandidato y para darle lucimiento a tal o cual dependencia o agrupación."¹³⁸ Sin embargo, contrario a lo que ya era una tradición, los indígenas se rebelaron y anunciaron que

"sólo los indígenas tendrán voz y voto en las mesas de trabajo, que éstas serán dirigidas por los indígenas y que los funcionarios, en su calidad de sus consultores, recibirán oportunamente las conclusiones y las peticiones de las mesas!"¹³⁹ A pesar del nuevo ambiente de relativa independencia, la denominada Carta de Pátzcuaro (dirigida a la nación) no se salió del discurso revolucionario oficial, sumándole a esto que la clausura fue encabezada por el presidente Luis Echeverría.

Entre los puntos más importantes que podemos destacar de la *carta de Pátzcuaro* tenemos la reivindicación histórica de los indígenas en los acontecimientos importantes de la nación mexicana (colonía, independencia, porfiriato y revolución); la integración de la lucha indígena a las luchas campesinas y obreras a nivel nacional; el respeto a la autodeterminación de las comunidades indígenas; respeto a las tierras comunales y ejidos y la dotación de tierras suficientes; proporcionar obras de infraestructura para las comunidades indígenas (caminos vecinales, puentes, energía eléctrica, agua potable, escuelas, etcétera), y la denuncia de los caciques que tenían sometidos a los indígenas.¹⁴⁰

La consecuencia más importante del congreso indígena de Pátzcuaro de 1975 fue la creación del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI), quien a su vez estuvo formado por los Consejos Supremos representantes de los distintos grupos étnicos del país, que también fueron constituidos por Consejos comunales. El papel del CNPI sería "el de 'mediador' entre las comunidades locales y el gobierno federal, una especie de portavoz de aquellas cuando necesitan plantear sus problemas y aflicciones ante el gobierno de la república."¹⁴¹

El CNPI fue la primera organización indígena con una supuesta representación nacional. Es evidente que la representatividad de los grupos étnicos en el CNPI es muy cuestionable; tal como lo señala Andrés Medina el propio concepto de grupo étnico es una ficción etnográfica que responde más a la necesidad de articular un organismo y un discurso político que a una

¹³⁶ "Convocatoria al Primer Congreso Nacional de Pueblos Indígenas", Biblioteca "Juan Comas" del Instituto de Investigaciones Antropológicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Clasificación: ANT2.2A G652c.

¹³⁷ *Idem.*

¹³⁸ K. Kjeld Lings, *Las organizaciones indígenas de México, frente a la política indigenista del gobierno*, México, Dirección General de Culturas Populares de la SER, 1982, pp. 20-21.

¹³⁹ *Ibidem.*, p. 21.

¹⁴⁰ "Carta de Pátzcuaro", en: Guillermo Bonfil Batalla (Comp.), *Op. Cit.*, pp. 372-377.

¹⁴¹ K. Kjeld Lings, *Op. Cit.*, p. 26.

realidad social.¹⁴² A pesar del origen oficial y de su dudosa representatividad, esta organización pudo tener un margen lo suficientemente amplio para denunciar las injusticias cometidas contra los pueblos indios e imponer un pliego de demandas de carácter étnico, como la recuperación de territorios indígenas, el reconocimiento de las lenguas indias, de los usos y costumbres, etcétera.

De esta forma tenemos que aunque el CNPI fue una creación gubernamental, dirigida a canalizar el movimiento indio y limitar el movimiento campesino, poco a poco radicalizó su discurso sin que llegase a ser completamente contestatario al gobierno, pero no cabe duda que sus demandas aumentaron y nunca se desvincularon del reclamo agrario. Las palabras de Santiago Gutiérrez Toribio en el discurso de clausura del Tercer Congreso Nacional de los Pueblos Indígenas nos muestran la nueva actitud del CNPI:

De ahí que reclamamos con energía a las autoridades se respeten nuestros derechos a la propiedad comunal de la tierra, expulsando de ellas de inmediato a todos los latifundistas y supuestos pequeños propietarios que en este Congreso se han denunciado.

También exigimos cesen todos los actos represivos en contra de nuestras comunidades y muchos de sus dirigentes, por asuntos agrarios, pues ya no estamos dispuestos a soportar los encarcelamientos y asesinatos a manos de los pistoleros, guardias blancas y grupos paramilitares de condición completamente ilegal, al servicio de caciques, políticos y terratenientes que actúan con la complicidad de malos funcionarios estatales y federales, como se demuestra por el hecho de que, después de sus crímenes, gozan de completa libertad e impunidad, e incluso son recompensados. En cambio, nuestros compañeros detenidos por supuestos delitos, son vejados en la cárceles y abandonados a su suerte,

¹⁴² Andrés Medina señala oportunamente que la estructura jerárquica del CNPI, basada en los "grupos étnicos", responde a la inventiva burocrática y no a la realidad indígena. La categoría de grupo étnico (que se emplea en el discurso etnicista también con fines políticos) encuentra su respaldo en la lengua, es decir, existen tantos grupos étnicos como lenguas. Sin embargo la variedad y dispersión dialectal en las lenguas indígenas hace muy difícil lograr una unidad en el habla de un "grupo étnico". Además de lo anterior, señala el mismo autor, no existe en la realidad india ningún organismo de carácter sociopolítico que reúna a todos los hablantes de una misma lengua. Andrés Medina, *Op. Cit.*, p. 182.

sin defensa alguna. Exigimos se les aplique la Ley de Amnistía, pues en ningún caso son delinquentes comunes quienes defienden sus derechos por la tierra.¹⁴³

También es conveniente destacar que algunos Consejos Supremos se mostraron mucho más activos e independientes que otros. Un caso que ejemplifica esa combatividad fue el de los Consejos mazahua, tlahuica, otomí y matlazica del Estado de México. Estos cuatro grupos firmaron el 8 de julio de 1979 el *pacto de Temoaya* en el se expresa lo siguiente:

ESTADO MULTIÉTNICO

1. Nos pronunciamos para que el gobierno de la Revolución Mexicana reconozca legalmente, en la Reforma Política, y no sólo de palabra, la complejidad étnica de esta nación que todos integramos. Roto ya el mito del mexicano único, unificado, debemos hacer una realidad reconocida el pluralismo que con toda evidencia nos muestra la realidad social. Y el pluralismo cultural sólo será cabalmente reconocido con la consagración de un Estado multiétnico, en el que todos los indígenas estemos representados. Sin embargo, la Reforma Política nada dijo todavía al respecto, pese a las declaraciones de los dos anteriores congresos y a los documentos oficiales emitidos últimamente por el Instituto Nacional Indigenista y la Dirección General de Educación Indígena.

2. La consagración de un Estado multiétnico requiere una reforma de nuestra Constitución Nacional, reforma por la que lucharemos. Después de 450 años de dominación, tenemos derecho a ser reconocidos por nuestra carta fundamental. De no ser así se estará confesando la impotencia del sistema que nos gobierna en terminar de diluir la situación colonial en que nos sentimos inmersos aún. Si el sistema mexicano no es capaz de dar este paso, mostrará que la revolución está congelada. La negativa a reconocernos será la admisión de su caducidad.¹⁴⁴

¹⁴³ "Discurso de clausura del Tercer Congreso Nacional de Pueblos Indígenas", en: Guillermo Bonfil Batalla (Comp.), *Op. Cit.*, p. 385.

¹⁴⁴ "Declaración de Temoaya", en: Guillermo Bonfil Batalla (Comp.) *Op. Cit.*, p. 389.

La declaración de Temoaya representa un antecedente importantísimo para el objeto de nuestro estudio de investigación, ya que exigió por primera vez lo que en 1992 se reconocería constitucionalmente: la pluriculturalidad del Estado.

Al radicalizar su discurso y no cumplir adecuadamente con su función corporativizadora el gobierno intervino directamente en el CNPI, adelantando la sustitución de su dirección en 1981.¹⁴⁵ Lo anterior ocasionó el desmembramiento del Consejo en dos direcciones; parte de las organizaciones decidieron incursionar en el movimiento agrario independiente engrosando las filas de la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) o de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC). La otra parte de la disidencia del CNPI formó en mayo de 1981 la Coordinadora Nacional de Pueblos Indios (CoNPI). La desbanda de las organizaciones independientes terminó por dar un golpe de muerte al CNPI que continuó existiendo un tiempo más pero como una organización totalmente alineada al Estado.

Otra organización emblemática de este periodo fue la Alianza Nacional de Profesores Indígenas Bilingües asociación civil (ANPIBAC). Ésta tuvo un origen parecido al CNPI, ya que surgió en plena campaña electoral del entonces candidato presidencial José López Portillo en Vicam, Sonora (1976), pero no se formalizó como organización sino hasta el año de 1977. Los integrantes de esta organización eran en su mayoría promotores y maestros bilingües de los diferentes aparatos gubernamentales relacionados con la política indigenista; se sabe que su número llegó a ser de 22 000 miembros.¹⁴⁶

Entre los principales postulados de la ANPIBAC podemos mencionar la lucha por los derechos e intereses de las comunidades indígenas; convertir a la educación, que se impartía a los indígenas, en un instrumento de liberación que posibilite la toma de conciencia respecto de su realidad cultural, social,

política y económica, y la instrumentación de una nueva política cultural y lingüística que permitiera la manifestación del pluralismo cultural y lingüístico de México.¹⁴⁷

Dentro del programa de acción de la ANPIBAC destacó el énfasis en la cuestión educativa:

1. [...]
2. Propugnar por una política cultural ante los gobiernos federal, estatales y municipales que permita el desarrollo de las manifestaciones culturales de los grupos étnicos, aprovechando los medios masivos de comunicación, para consolidar la identidad nacional.
3. Luchar por una participación efectiva para la conformación de una pedagogía de contenido bilingüe-bicultural, que corresponda a la cosmovisión de los grupos étnicos del país.
4. [...]
5. Difundir los idiomas indígenas a través de la conformación de gramáticas, diccionarios, obras escritas, etcétera.¹⁴⁸

La formación de la Asociación Nacional de Profesionales Indígenas respondió en buena medida a la necesidad de clientelizar a la creciente burocracia bilingüe del INI y de la SEP (de origen indígena);¹⁴⁹ sin embargo, al igual que el CNPI la ANPIBAC radicalizó poco a poco su discurso. En 1980 se celebró la I Asamblea de la ANPIBAC, en la cual se logró trascender del plano meramente educativo para ahora centrarse en dos puntos centrales. El primero se refiere a que, según los integrantes de la ANPIBAC, todas las políticas gubernamentales dirigidas a las poblaciones indias deberían de estar en manos de los propios indígenas.¹⁵⁰ La segunda pugnaba por la formación de un partido político indígena sobre la base de "las experiencias históricas, de las tradiciones y creencias de nuestros pueblos indígenas...".¹⁵¹

¹⁴⁷ "Declaración de Principios y Programa de Acción de la Alianza Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües", en: Guillermo Bonfil Batalla (Comp.), *Op. Cit.*, p. 396.

¹⁴⁸ *Ibidem.*, p. 397.

¹⁴⁹ Andrés Medina, *Op. Cit.*, p. 181.

¹⁵⁰ *Ibidem.*, p. 184.

¹⁵¹ Conclusiones de la Mesa de trabajo Núm. 5 de la Primera Asamblea Nacional de la ANIPAC, sobre: "Los Partidos políticos y la participación de los grupos indígenas", en: Julio Garduño Cervantes (Comp.), *El final del silencio: documentos indígenas de México*, México, Premia editora, 1983, p. 94.

¹⁴⁵ Un estudio muy completo sobre este tema en particular es: Sérgio Sarmiento Silva, *El consejo nacional de Pueblos Indígenas ante el control del Estado y la organización política independiente de los indios de México*. Tesis, Licenciado en sociología, México D.F., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1981.

¹⁴⁶ Marie Chantal Barre, *Op. Cit.*, p. 129.

Cuando parecían más independientes, las organizaciones indias de origen oficial fueron absorbidas por el gobierno. Efectivamente, en 1982, varios de los líderes de la ANPIBAC obtienen puestos importantes en el sistema educativo nacional, concretamente en la Dirección General de Educación Indígena de la SEP; no obstante que tuvieron la oportunidad de poner en la práctica la “educación descolonizadora” que prodigaban, pocos fueron los resultados de sus gestiones. De la misma forma en 1986 varios de los miembros de CNPI fueron incorporados al Consejo Consultivo de INI para diseñar conjuntamente la política indigenista junto con el gobierno; los resultados no fueron muy distintos a los que entregaron los nuevos burócratas de la ANPIBAC.

Las organizaciones “oficiales”, como lo hemos visto, jugaron un papel importante a la hora de formular un pliego de demandas étnicas diferenciándolas de las reivindicaciones meramente agraristas. A pesar de que el CNPI y la ANPIBAC terminaron por ser asimiladas por el gobierno y de que siempre tuvieron más o menos delimitado su nivel de influencia lograron sembrar un germen que proliferaría pronto en un sin número de organizaciones indígenas independientes.

Paralelamente a la conformación de las grandes organizaciones indígenas “oficialistas” (el CNPI y la ANPIBAC) creadas en el periodo presidencial de Luis Echeverría hubo un cambio importante en la lucha social en el campo. Los grupos de jornaleros agrícolas del noreste que habían protagonizado las movilizaciones en el sector rural perdieron fuerza, la lucha de este sector para el sexenio de José López Portillo se trasladó al centro y el sureste del territorio nacional, regiones con un alto número de indígenas.¹⁵² Lo anterior también explica, en parte, el ascenso del movimiento indio independiente, así como el surgimiento de varias organizaciones indígenas de este tipo en los años de transición sexenal (Echeverría-López Portillo) como: la Organización para la Defensa de los Recursos Naturales de la Sierra Juárez (ODRENASIJ) y el Comité de Defensa y Desarrollo de la Región Mixe (CODREMI), que al igual que el CNPI pugnaban por la defensa de la

¹⁵² Gustavo Sánchez Benítez, *Op. Cit.*, p. 20.

propiedad comunal, de los recursos naturales y por los sistemas de organización social y política de los pueblos indios.¹⁵³

En 1980 se realizó en (Santa María Puxmetacán) Oaxaca el Primer Encuentro de Organizaciones Indígenas Independientes, los días 4, 5, 6 y 7 de octubre. En este evento se dieron cita numerosas organizaciones indígenas, que representaban a los pueblos Coras, Huicholes, Purhepechas, Huastecos, Nahoas, Totonacos, Tlapanecos, Mixtecos, Zapotecos, Mixes, Chinantecos y Mayas. Además de la representación étnica nacional, asistieron al encuentro Kakachiqueles (Guatemala), Pipiles (El Salvador), Bruncas (Costa Rica) y Kunas (Panamá). Los temas que se discutieron en el evento fueron la tenencia de la tierra; la explotación de las tierras comunales y de los recursos naturales; las respuestas ante la represión; las alternativas para defender y desarrollar las culturas indígenas; y el aporte de los indios al proceso de cambio de América Latina.

Una acción importante de este Primer Encuentro fue el deslindarse del gobierno y los partidos políticos, puesto que: “Las luchas de las comunidades y su historia demuestran que ningún partido político y ninguna organización oficialista ha representado y defendido los intereses y demandas de los indígenas.”¹⁵⁴ El resto de las consideraciones finales se sintetizan en la carta que enviaron los delegados del congreso al presidente de la república (José López Portillo). Dicho documento contiene seis demandas, casi todas relacionadas con la lucha por la tierra: se demandaba amnistía para todos los presos indígenas encarcelados por defender su tierra; castigo para los responsables de asesinatos, secuestros y desapariciones de los líderes indígenas, y la garantía del respeto a la propiedad comunal de la tierra. Una demanda de carácter más etnicista fue la petición de que cesaran las actividades del Instituto Lingüístico de Verano. Pero sin duda la exigencia que más nos llama la atención, porque nos da una idea de la articulación y conciencia que comenzaba a adquirir el movimiento indio, fue la exigencia de que el gobierno mexicano

¹⁵³ María Isabel Altamirano Silva, *Op. Cit.*, p. 70.

¹⁵⁴ Conclusiones del Encuentro de Organizaciones Indígenas Independientes, realizado del 4 al 7 de octubre de 1980, en Santa María Puxmecatan, Oax. Mimeografiadas. Citado por: Sergio Sarmiento Silva, *El congreso nacional... Op. Cit.*, p. 261.

rompiera relaciones diplomáticas con el Salvador, por el genocidio de indígenas y campesinos que estaba ocurriendo en aquel país centro americano.¹⁵⁵

La siguiente sede de esta primera reunión de agrupaciones indias independientes fue Cherán, Michoacán. El Segundo Encuentro de Organizaciones Indígenas Independientes se llevó a cabo del 5 al 8 de marzo de 1981 y se trataron temas como: el aporte indígena en el proceso de cambio de América Latina, el movimiento indígena y la lucha de clases, las comunidades indígenas en las legislaciones nacionales, represión y violación de los derechos humanos de las poblaciones indígenas, la organización indígena en México, Centroamérica y el Caribe, y las alternativas para el desarrollo y la defensa de las culturas indígenas.

Uno de los aspectos más importantes de la reunión fue la discusión acerca de la naturaleza de las demandas que el movimiento indio debía tener. Dos bandos protagonizaron esta disputa; el primero estuvo encabezado las organizaciones pertenecientes a la Coordinadora Nacional Plan de Ayala, quienes postulaban la idea de que la lucha indígena no sólo se limitaba a la defensa de los valores culturales de la etnias, sino que era eminentemente una de clases:

Los indígenas no somos una fuerza independiente del proletariado, porque su lucha es contra la burguesía nacional y extranjera. Esta es el enemigo común de los explotados. Las organizaciones indígenas, sin menoscabo de sus propias especificidades étnicas, formamos una causa común con los demás explotados que no son indios.¹⁵⁶

La otra postura la defendía el Consejo Regional de Pueblos Indígenas (CORPI), organización de carácter supranacional con representación de etnias mexicanas y centroamericanas. La CORPI defendía una postura más indianista al señalar que:

¹⁵⁵ "Carta al presidente de la república del Primer Encuentro de Organizaciones Indígenas Independientes", en: Julio Garduño Cervantes (Comp.), *Op. Cit.*, p. 114-115.

¹⁵⁶ Conclusiones del II Encuentro de Organizaciones Indígenas Independientes de México y Centroamérica, Cherán Atzicurín, Méx. 1981. Cinta magnetofónica. Citado por: Sergio Sarmiento Silva, *El consejo nacional...* *Op. Cit.*, p. 267.

El concepto europeo de la lucha de clases fue desarrollado para los obreros industriales y urbanos y no alcanza a explicar totalmente el problema de los indígenas que somos productores de alimentos para el autoconsumo. La aplicación de este concepto... No refleja nuestra creencia de que los miembros de nuestras comunidades en conjunto tienen el derecho de gobernar. En otras palabras, no hay autoridades por encima de la gente... LA AUTORIDAD VIENE DEL CREADOR y se da al pueblo como entidad colectiva... Mientras... estemos controlados por filosofías e ideologías ajenas y sus instituciones, no seremos libres. Para quitarnos de encima la tiranía y el totalitarismo, debemos tener nuestras propias instituciones.¹⁵⁷

El debate que aconteció en este encuentro no es más que el resultado del proceso de formación del pliego de demandas de la lucha indígena. Sin embargo, conviene advertir que este ha sido un problema recurrente en el discurso del movimiento y que aun se presenta en las organizaciones del siglo XXI, como el Ejército Zapatista.

Como ya se mencionó anteriormente buena parte de las organizaciones indígenas que formaban el CNPI pasaron a formar parte de la Coordinadora Nacional Plan de Ayala. Esta organización tenía un discurso mucho más contestatario que las organizaciones "puramente indígenas", lo que se puede observar claramente en los dos primeros párrafos de su manifiesto:

El campesino mexicano se enfrenta actualmente a la ofensiva gubernamental empeñada en cancelar las conquistas agrarias arrancadas a la burguesía con la combatividad y la sangre de los ejércitos de Zapata y Villa durante la Revolución iniciada en 1910.

La pretensión del régimen de José López Portillo de dar por terminado el reparto agrario e izar la bandera blanca, significa obligar al campesinado a renunciar a una demanda aún vigente en el campo mexicano y a un derecho conquistado a costa de la sangre de nuestros padres y abuelos, al mismo tiempo que los grandes latifundios no sólo no han sido eliminados, sino que hoy gozan de una mayor protección por parte del Estado, a través de nuevas leyes, de la persistencia de trampas jurídicas de la corrupción de autoridades agrarias y de la

¹⁵⁷ *Ibidem.*, p. 269.

represión generalizada contra quienes reivindicamos el derecho a la tierra para quien la trabaja con sus propias manos.¹⁵⁸

No obstante esta combatividad discursiva, nos llama la atención que en este documento no aparezca la palabra indígena o indio, esto porque un contingente importante de la CNPA era indígena. De igual forma, en el pliego de demandas no se incluye ninguna que reivindique el carácter étnico. Tenemos pues que el discurso de la CNPA es muy cercano al discurso revolucionario sobre el campo mexicano, en donde prácticamente no existían los indígenas porque estos se encontraban dentro de la categoría de campesino.

Dos organizaciones indígenas importantes pertenecientes a la CPNA fueron la Unión de Comuneros Emiliano Zapata (UCEZ) y la Coalición Obrera Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI). Estas organizaciones, a diferencia de las de discurso indianista, planteaban su lucha al lado de otros sectores oprimidos de la población. La UCEZ fue formada en 1979, en la comunidad de Tingambato (Michoacán). En el mismo año de su fundación tuvo un papel importante en la defensa de las tierras comunales de Santa Fe de la Laguna que eran amenazadas por un grupo de ganaderos de Quiroga. El objetivo de la UCEZ era "construir una organización que verdaderamente defiende los intereses de los que la forman y de los demás campesinos".¹⁵⁹ El discurso de esta organización, como ya lo señalamos anteriormente, vinculó al movimiento indio con la lucha del proletariado, puesto que consideró que la lucha por la cultura es un arma contra la burguesía nacional y extranjera. En este sentido se reivindican "derechos que aluden a la autodeterminación, la igualdad de derechos, la identidad cultural, la tierra y los recursos naturales, la educación, la información y comunicación, las prácticas religiosas, la participación política",¹⁶⁰ porque "Al defendernos, defendemos la soberanía

¹⁵⁸ "Manifiesto de la Coordinadora Nacional Plan de Ayala", en: Julio Garduño Cervantes, (Comp.), *Op. Cit.*, p. 125-126.

¹⁵⁹ Folleto *Comunidad*, núm. 2, UCEZ, octubre de 1981. Citado por: Raúl Máximo Cortés, "Orígenes y proyecto de nación p'urhépecha", en: Carlos Paredes Martínez y Marta Terán (Coords.), *Autoridad y gobierno indígena en Michoacán volumen II*, México, El Colegio de Michoacán, El Centro de Investigaciones, Estudios Superiores en Antropología Social, El Instituto Nacional de Antropología e Historia, La Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2000, p. 581.

¹⁶⁰ Documento de la UCEZ presentado en la Reunión del CMPI, Ixmiquilpan, 1991, archivo 500 Años, IIS UNAM. Citado por: María Isabel Altamirano Silva, *Op. Cit.*, p. 118.

nacional que está siendo entregada a manos extranjeras, al defendernos, defendemos los intereses de las clases trabajadoras."¹⁶¹

La COCEI se fundó en 1974, en Juchitán. Formada en su mayoría por indígenas zapotecos, esta organización ganó la alcaldía de Juchitán en 1980 con el registro del Partido Comunista Mexicano (PCM), aunque el triunfo en aquel municipio oaxaqueño fue reconocido hasta 1981, después de una importante movilización social. Este acontecimiento marcó la primera victoria electoral a nivel municipal (por lo menos reconocida) de la izquierda mexicana.¹⁶² Para 1983 la coalición ya estaba disputando 12 municipios en el Istmo de Tehuantepec.

Evidentemente que la lucha política india en Juchitán no fue un caso aislado, otros ejemplos son los mixtecos de la montaña de Guerrero; las comunidades purepechas de la meseta tarasca en 1988; las huelgas de hambre que entre 1989 y 1990 realizaron las autoridades tradicionales mixtecas de la costa de Oaxaca; en la Huasteca de Veracruz los indígenas hñahñüs, nahuas y tepehuas se aliaron con el objetivo de sacar del palacio municipal de Texcatepec a su gobernante; en Guerrero los indios tlapanecos lograron que en el V Centenario del "descubrimiento de América" el congreso local declarara a su población Acatepec el municipio 76 de aquella entidad federativa; en la sierra poblana los totonacos lograron conquistar el municipio Huehuetla a través de la Organización Independiente Totonaca; entre otros.¹⁶³ Tenemos pues que la lucha indígena se benefició de los pocos espacios políticos y del proceso paulatino de democratización del país, pero no como un actor oportunista o parasitario, sino como un sujeto activo en la lucha por mayores espacios democráticos; es por eso que la lucha indígena es al mismo tiempo, en su sentido más amplio, la lucha por la democracia.

Es necesario resaltar que a partir del triunfo en Juchitán el movimiento indio ganó otro aliado: la izquierda política. Hasta antes de 1978 ningún

¹⁶¹ *Idem.*

¹⁶² María Cristina del Pilar Oehmichen Bazan, *Op. Cit.*, p. 61.

¹⁶³ Para ampliar esta información véase: José Joaquín Flores Félix, *La revuelta por la democracia. Pueblos indios, política y poder en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, El atajo ediciones, 1998, pp.77-79.

partido político tenía contemplado a los indios, como una cuestión importante, en sus documentos programáticos,¹⁶⁴ aunque no necesariamente quiere decir que no operaran políticamente los partidos en las regiones indias. La primera agrupación política en fijar su postura al respecto, muy poco afortunada por cierto, fue el PCM.¹⁶⁵ No obstante, la asociación entre el movimiento indígena y la izquierda política fue creciendo rápidamente. Existió un buen número de acontecimientos que benefició dicha alianza: uno sin duda importante fue el apoyo del gobierno sandinista a la formación de regiones autonómicas en Nicaragua, lo que permitió que se viera como "compatible" el proyecto de izquierda con las reivindicaciones indias; también ha sido importante el trabajo de varios antropólogos de izquierda, como Héctor Díaz-Polanco y Gilberto López y Rivas.¹⁶⁶ Esta alianza ha sido redituable para los dos lados: por una parte el movimiento indio encontró el espacio para promover institucionalmente sus demandas (aunque con la actitud adoptada por el EZLN con la sexta declaración tenemos que empezar a matizar esta visión); por su parte la izquierda (no sólo mexicana sino latinoamericana) enriqueció su discurso, lo que le dio un sello distintivo a la del resto del mundo. Esto se hizo más patente al momento de la caída de la Unión Soviética, ya que la izquierda latinoamericana encontró en la lucha indígena un argumento firme para no desmoronarse como sucedió con otros partidos políticos de la misma tendencia política en el mundo, que quedaron ideológicamente huérfanos.

En la década de los setenta las organizaciones indígenas tuvieron dos tendencias ideológicas principales: unas tenían reivindicaciones de carácter "agrarista o clasista", es decir, sus demandas giraban en torno a la tierra y a la mejora de las condiciones vida (agua potable, escuela, luz eléctrica, centros de salud, etcétera); las otras tenían como prioridades el respeto al trabajo comunal, a sus lenguas, a sus usos y costumbres. Naturalmente que la mayoría de las

organizaciones indias tuvo los dos tipos de demandas, pero no era igual el orden o jerarquía de las mismas dentro de su pliego de exigencias.

b) De la diversificación a la coyuntura del V Centenario

Durante los años ochenta se produjo una nueva etapa en el movimiento indígena; como resultado de la desaparición de las organizaciones oficiales y de la represión a la CNPA el movimiento indio independiente dio un giro y comenzó a reorganizarse, a redefinir sus reivindicaciones y a ampliar sus frentes de lucha. Aunque sus agrupaciones comenzaron a superar el antiguo ámbito comunal y a tener una relación mucho más estrecha con las fuerzas sociopolíticas del país,¹⁶⁷ el movimiento generalmente no sobrepasó el ámbito de lo regional y se movió dentro de la vida cotidiana de las comunidades. No obstante, el sello distintivo de las organizaciones indígenas de los ochenta se concentró en el desarrollo de las denominadas "estrategias de sobrevivencia".¹⁶⁸ Estas estrategias consistieron en la creación de proyectos alternativos (ante la inoperancia de los gubernamentales), "cuyos principales objetivos han sido: la defensa de la tierra y los recursos, la búsqueda de créditos, la comercialización, el abasto, entre otros."¹⁶⁹

Las estrategias de sobrevivencia estaban basadas en dos principios generales, el de la apropiación del proceso productivo y el de la autonomía organizativa. El primero tiene que ver con el control y la autogestión en la totalidad (planeación, financiamiento, industrialización, comercialización, etc.) de los proyectos económicos; la segunda idea hace referencia a la independencia absoluta respecto de las instituciones gubernamentales, las organizaciones campesinas oficialistas y los partidos políticos.¹⁷⁰

Los proyectos alternativos iniciaron a nivel local o comunal en forma de cajas populares, establos colectivos, molinos comunitarios o cooperativas.

¹⁶⁴ Para el lector interesado en rastrear los antecedentes de las posturas de los partidos respecto a los indígenas en el periodo anterior a la década de los setenta puede consultar el trabajo de Tania Carrasco Vargas, *Los partidos políticos en México frente al problema indígena*, Tesis, Licenciado en Antropología social, México D. F., Escuela Nacional de Antropología e Historia, 1984.

¹⁶⁵ Véase: Andrés Medina, *Op. Cit.*, pp. 185-192.

¹⁶⁶ Saúl Velasco Cruz, *Op. Cit.*, pp. 136-137.

¹⁶⁷ Consuelo Sánchez, *Op. Cit.*, p. 117.

¹⁶⁸ Sergio Sarmiento Silva, "El movimiento indio mexicano y la reforma del Estado", en: *Cuadernos del Sur*, Oaxaca, Año 7, Núm. 16, Mayo, 2001, Instituto Nacional de Antropología e Historia, CIESAS, p. 77.

¹⁶⁹ María Isabel Altamirano Silva, *Op. Cit.*, p. 72.

¹⁷⁰ Consuelo Sánchez, *Op. Cit.*, p. 127-128.

Sin embargo, debido al éxito de muchos de estos proyectos (especialmente las zonas indígenas cafetaleras), pronto ampliaron su espectro de alcance formándose organizaciones como "La luz de la Montaña, productora y comercializadora de café orgánico de la montaña de Guerrero; La Unión de Comunidades de la Región del Istmo (UCIRI), también productora y comercializadora de café orgánico; La Unión de Comunidades Vainilleras de la Chinantla, en Veracruz ..."¹⁷¹

Un caso que vale la pena resaltar es el de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOC) constituida en 1989. La CNOC pronto se convirtió en una gran agrupación: en 1989 aglutinaba 26 organizaciones y ya en 1992 estaba integrada por 72 con una fuerte presencia indígena en sus filas. La CNOC estuvo sustentada en dos organizaciones principalmente, en la Alianza de Organizaciones Campesinas Autónomas de Guerrero (AOCAG) y en la Coordinadora Estatal de Café de Oaxaca (CEPCO). La AOCAG, a su vez, fue formada por varias agrupaciones regionales del estado de Guerrero en 1987. La CEPCO fue constituida en 1989 por 35 organizaciones regionales, éstas representaban a 18 000 pequeños productores de café, pertenecientes, en su enorme mayoría, a grupos étnicos mazatecos, mixes, chinantecos, zapotecos, triquis, mixtecos y zoques.

Al mismo tiempo que se desarrollaron las organizaciones que seguían "las estrategias de sobrevivencia" surgió otro tipo de agrupación indígena: las de discurso ecologista. Como ya lo señalamos anteriormente, los indígenas suelen ocupar territorios ricos en recursos naturales que en los últimos años han sido sometidos a una explotación irracional que pone en peligro la propia subsistencia de los pueblos indígenas. Pues bien, en la década de los ochenta se multiplican las organizaciones indígenas que enarbolan la causa ambientalista; lo anterior no quiere decir que en los setenta no existiesen organizaciones de este tipo, pero sin lugar a duda en los años ochenta encontraron un mayor eco en la sociedad por la preocupación global del medio ambiente y por la proliferación de agrupaciones (mestizas)

¹⁷¹ Maria Isabel Altamirano Silva, *Op. Cit.*, p. 72.

ambientalistas. Como ejemplos de las organizaciones indígenas con discurso ambientalista tenemos a la que formaron los rarámuris en 1983 contra la explotación y usurpación del bosque hecha por empresas privadas, y la de los triquis de Copala (Oaxaca), que formaron en 1981 el Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT) para defender sus tierras y sus recursos forestales.

Además de las organizaciones autogestivas y ecologistas, siguieron operando agrupaciones indígenas con demandas agraristas, aunque para esta década se hace patente el debilitamiento de este discurso entre las organizaciones indias.¹⁷² La lucha por la tierra, por la democratización municipal y por el etnodesarrollo o autogestión tenían como finalidad la recuperación y control del territorio indígena; la concurrencia de estas demandas formó la petición más reclamada por las organizaciones indígenas desde fines de los ochenta: La autonomía indígena.¹⁷³

Otra función que adoptaron algunas agrupaciones indias fue la promoción de foros sobre derechos y cultura indígena. La primer experiencia de este tipo la encontramos en la organización del Primer Foro Internacional sobre Derechos Humanos de los Pueblos Indios los días 29 y 30 de septiembre, 1 y 2 de octubre de 1989, que tuvo como cede Matías Romero, Oaxaca. A la convocatoria de este evento respondieron 96 representaciones de organizaciones indias, de derechos humanos e instituciones académicas. Dentro de los acuerdos finales destacó el repudio a la celebración del 12 de octubre, rechazar la propuesta presidencial para reformar el artículo 4º de la constitución y finalmente, organizar el Segundo Foro en Xochimilco.

Para marzo de 1990 ya se realizaba el Segundo Foro Internacional sobre Derechos Humanos de los Pueblos Indios, esta ocasión en la ciudad de México (Xochimilco). La conclusión más importante de ese segundo encuentro fue la conformación de lo que a la postre sería una de las dos organizaciones más importantes en la coyuntura del V centenario: el Consejo Mexicano 500 años de resistencia indígena y popular.

¹⁷² Consuelo Sánchez, *Op. Cit.*, p. 127.

¹⁷³ Maria Cristina del Pilar Oehmichen Bazan, *Op. Cit.*, p. 63.

Estos foros fueron muy importantes para promover el debate jurídico en torno a los indígenas; de hecho, a raíz de los foros internacionales se abrieron espacios de discusión constante en torno a los derechos de los pueblos indígenas, tal es el caso de Las Jornadas Lascasianas, que desde 1990 hasta la fecha se realizan bajo los auspicios del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Desde la década de los setenta surgió una propuesta española para realizar festejos continentales por el “descubrimiento de América”. La iniciativa entusiasta del gobierno hispano respondió a un nuevo intento de expansión económica en América Latina, que en muchos sentidos logró su cometido. Tenemos pues, que el flamante nuevo socio de la Unión Europea fue el principal promotor económico de la fiesta continental. Su iniciativa encontró eco en la mayoría de los gobiernos de los países latinos y en la Iglesia católica que respondió con la celebración de un encuentro eclesiástico en República Dominicana, donde el mismo Juan Pablo II estuvo presente.¹⁷⁴

El gobierno mexicano reaccionó a la iniciativa española, con propuestas propias como la organización de la I Cumbre Iberoamericana que se realizó en Guadalajara. También sugirió que en lugar de “descubrimiento de América” se le llamara a los festejos “encuentro de dos mundos”, con la finalidad de reducir la autoridad “moral” que España pretendía revivir en los países latinoamericanos.¹⁷⁵ Lo que intentaba el gobierno de Carlos Salinas, con estas acciones, era dejar claro que México entraba a la modernidad por sí solo y no de la mano de España; así como refrendar el liderazgo mexicano a nivel latinoamericano.

Por lo que toca a las organizaciones indias, podemos decir que no se mostraron interesadas, en un principio, en protestar u opinar sobre los festejos que los gobiernos impulsaron. De hecho, la discusión inicial sobre el V Centenario fue protagonizada por los intelectuales, tanto de España como de los países de América Latina.¹⁷⁶ Pero las cosas cambiaron radicalmente cuando

las agrupaciones indígenas se dieron cuenta del trasfondo racista de la celebración, y sobre todo de la oportunidad que representaba este momento coyuntural para hacer escuchar su voz.

Protestar contra los festejos del V Centenario pronto se convirtió en el eje estratégico de la lucha india contemporánea. Una consecuencia, casi automática, de esta reacción fue un aumento significativo en el nivel de articulación y coordinación entre las organizaciones; tanto fue el incremento en la vinculación del movimiento, que alcanzo el punto más alto que hasta ese momento había tenido. De esta forma las agrupaciones indias tuvieron cuatro niveles de acción: el local, el regional, el nacional y el internacional.

Aunque como lo hemos señalado en varias ocasiones, desde los años setenta muchas organizaciones había superado *el ámbito local*, esto no quiere decir que las luchas en este último espacio hubieran desaparecido. Por el contrario, la mayoría de los movimientos protagonizados por los indios seguían (y siguen) desarrollándose en un nivel subterráneo y poco visible para la sociedad nacional,¹⁷⁷ por problemas muy concretos como un pozo de agua linderos de tierras, etcétera.

Los movimientos *regionales* se formaron de la confluencia de intereses comunes e inmediatos de las organizaciones locales. Las agrupaciones de carácter regional, a diferencia de las parroquiales, contaban con programas de acción definidos y con demandas más amplias, ejemplos de éstas fueron la UCEZ y la COCEI.

Hemos estudiado, también, como algunas de las organizaciones regionales se incorporaron a un movimiento más amplio, a uno *de alcance nacional*. Los primeros organismos indígenas nacionales fueron una iniciativa oficial (CNPI y la ANPIBAC), pero conforme el movimiento indio independiente (del gobierno) fue creciendo se formaron una serie de organizaciones autónomas con cierta representatividad nacional, tales como la CNPA y la CNOC. Este tipo de agrupaciones contaron con estructuras

¹⁷⁴ José Bengoa, *Op. Cit.*, pp. 87-89.

¹⁷⁵ Jane Hindley, *Op. Cit.*, p. 229.

¹⁷⁶ Véase: Isabel Quiñóniz, *En torno al quinto centenario. Ideas, contrapuntos*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2001.

¹⁷⁷ Estos se caracterizan por plantear demandas inmediatas muy específicas y que aunque casi siempre se circunscriben a una comunidad o un ejido pueden llegar a conjuntar varias comunidades pero nunca logran trascender la circunscripción del municipio. Maria Isabel Altamirano Silva, *Op. Cit.*, p. 97.

orgánicas, con un programa de acción y con una declaración de principios; también tuvieron un pliego de demandas con alcances nacionales en distintos aspectos como el político, económico y cultural.¹⁷⁸

Lo novedoso en este periodo para la lucha india mexicana fue que conforme se acercaban los festejos del V Centenario, muchas de sus agrupaciones se incorporaron a las campañas continentales de resistencia o repudio a dicha celebración; alcanzando de esta forma la vinculación a *nivel internacional*.

Dos organizaciones de nivel continental fueron las más importantes en la coyuntura del 92, nos referimos al Consejo Mundial de Pueblos Indios (CMPI) y a la Campaña Continental 500 Años de Resistencia Indígena, Negra y Popular. El primero se creó en 1975, en Canadá. El CMPI fue producto del propio movimiento indígena canadiense, particularmente del pueblo Inuit del Ártico, quien defendía sus territorios ricos en productos energéticos como el petróleo y el carbón.

A principios de los noventa, el CMPI lanzó una iniciativa para oponerse a la celebración del "encuentro de dos mundos". La propuesta consistió en la realización de tres conferencias mundiales que se realizarían en Canadá, México y Bolivia. Desafortunadamente la primera conferencia estaba prevista para realizarse en México en 1991, pero no pudo llevarse a cabo por disputas intestinas en la organización anfitriona, el Consejo Indio Permanente (CIP). A pesar de esto las reuniones siguientes si se celebraron, en Canadá (1992) y en Bolivia (1993). La postura del CMPI respecto de la celebración impulsada por el gobierno español, la podemos sintetizar en lo siguiente:

Muchos organismos internacionales y gobiernos buscan celebrar el 12 de octubre de 1992 como el descubrimiento de América por Cristóbal Colón en 1492. Nosotros los pueblos indígenas, no aceptamos el concepto de descubrimiento porque no fue más que una invasión, una conquista, una colonización, el genocidio, la marginalización y, que ahora intenta integrarnos.

...

Nuestra responsabilidad de nuestros pueblos es enfrentar nuestros problemas actuales. Sin duda, tenemos una obligación para con

¹⁷⁸ *Idem.*

nuestros antepasados, y la sangre que ellos derramaron para preservar nuestra forma de vida. Si nosotros analizamos el evento de los 500 años es con ese propósito en mente, confrontar el problema de hoy, descifrar lo que significa este proceso entero para que la manera en que pensamos, vivimos y luchamos.

...

Luchamos por el reconocimiento de nuestro derecho a la autodeterminación por, para y de los pueblos indígenas.¹⁷⁹

El CIP surgió como una nueva iniciativa oficial para tratar nuevamente de encausar a los indios organizados. De hecho, las estructuras de la nueva agrupación indígena fueron una calca del Consejo Agrario Permanente, que el mismo gobierno impulsó para cooptar lo que quedaba del movimiento campesino.

Las agrupaciones que le dieron vida al Consejo Indio Permanente fueron la oficialista CNC y las independientes: Frente Nacional de Pueblos Indios (FIPI), Coordinadora Nacional de Pueblos Indios (CoNPI), Movimiento Nacional Indígena y la Unión de Campesinos Emiliano Zapata (UCEZ).¹⁸⁰ Los objetivos principales que se trazo el CIP, fueron:

...

II. BUSCAR LA UNIDAD DE LAS ORGANIZACIONES INDIAS DE MÉXICO RESPETANDO LA PLURALIDAD DE IDEAS Y ACCIONES.

III. CONTRIBUIR AL FORTALEZIMIENTO DE LA ECONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDIOS, CON BASE EN SUS RECURSOS NATURALES Y SU PATRIMONIO CULTURAL.

IV. PUGNAR POR EL RESPETO A LA DIVERSIDAD CULTURAL Y LINGÜÍSTICA DEL PAÍS, Y SOBRE ESA BASE PROPICIAR EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIOS DE MÉXICO.¹⁸¹

¹⁷⁹ "Más allá de 1992. Una orientación para las actividades de los 500 años", en: Sergio Sarmiento Silva (Coord.), *Voces indias y V centenario*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1998, pp. 271-273.

¹⁸⁰ Sergio Sarmiento Silva, "Movimiento indio y modernización... *Op. Cit.*, p. 104.

¹⁸¹ "Consejo Indio Permanente. Proyecto de Unidad de los pueblos indios. Documento básico", en: Sergio Sarmiento Silva (Coord.), *Op. Cit.*, p. 265.

Desde el inicio el CIP tuvo dificultades para su organización, ya que el oficialismo de los delegados de la CNC se fue haciendo cada vez más patente e irreconciliable con las posiciones defendidas tanto por la CoNPI y la UCEZ, hasta llegar al quiebre del CIP.

Por su parte, la Campaña Continental 500 años tiene su antecedente en una reunión de organizaciones indígenas celebrada en Colombia (1989), en la que se acordó constituir una campaña continental de resistencia. El objetivo principal de esta movilización fue coordinar en el continente las protestas en contra de los festejos del encuentro de dos mundos:

La Campaña Continental "500 AÑOS DE RESISTENCIA INDIGENA Y POPULAR" busca la articulación de un proceso que genere un movimiento amplio, pluralista, multiétnico y democrático de los sectores populares del continente, para que, a través de un esfuerzo común, libremos luchas encaminadas al rescate de los derechos que, histórica y moralmente, han pertenecido a nuestros pueblos. Luchas que dentro del proceso unitario general, tendrán como norte la emancipación de nuestros pueblos.¹⁸²

En prácticamente todos los países latinoamericanos se organizaron Consejos 500 años de resistencia, México no fue la excepción y en julio de 1990 se constituyó de 23 organizaciones indias, populares, de derechos humanos y académicas el Consejo Mexicano 500 años de Resistencia Indígena Negra y Popular.¹⁸³ Éste último fue: "un esfuerzo organizativo y solidario de las luchas de nuestros pueblos, libres de los límites arbitrarios entre indios y no indios establecidos por la estructura dominante, en el propósito de eliminar la pobreza, el hambre, las enfermedades y el analfabetismo que caracterizan la situación de atraso... de la población mexicana".¹⁸⁴

Dentro de los objetivos de lucha del Consejo 500 años destacaba el derecho a la autodeterminación, que fue planteado en los siguientes términos:

¹⁸² "Después del medio milenio: unidad indígena y popular. Propuestas para el accionar político", en: *Ibidem.*, p. 223.

¹⁸³ Sergio Sarmiento Silva, "Movimiento indígena y modernización... *Op. Cit.*, p.106.

¹⁸⁴ "Consejo Mexicano 500 años de Resistencia India y Popular. Declaración de principios y objetivos", en: Sergio Sarmiento Silva (Coord.), *Op. Cit.*, p. 169.

Las organizaciones indias, campesinas, obreras y populares que constituimos el Consejo Mexicano 55 [500] Años de Resistencia India y Popular, consideramos que los pueblos indios fundan sus derechos a la autodeterminación, en la libertad de los pueblos a construir su propio destino, conforme a su historia y aspiraciones presentes, de existencia colectiva e igualdad de derechos políticos, económicos y sociales. Derechos políticos que no significan secesión de nuestros pueblos respecto de los Estados, sino el fortalecimiento de la unidad de los pueblos en su lucha por la emancipación de las relaciones de dominación nacional, imperialista, colonialista y neocolonialista.

La autonomía a la que se aspira significa establecer relaciones con el Estado en términos de equidad y justicia, que garantice el respeto pleno de los derechos individuales y colectivos, así como la completa dignidad de las personas.¹⁸⁵

Al igual que el CIP esta nueva organización independiente también tuvo sus pugnas intestinas. Desde el momento en que se resolvió su creación hubo muchas diferencias entre las agrupaciones que impulsaban el proyecto, "aunque la mayoría de los miembros del grupo promotor estaba de acuerdo en que la coyuntura debía ser aprovechada por los pueblos indios, no todos coincidían en el peso que debía tener el elemento étnico en el movimiento social, ni en la definición de independencia de la nueva organización frente al Estado."¹⁸⁶

Como podemos darnos cuenta, el que la lucha indígena mexicana se encontrara más vinculada, no significaba que estuviera cohesionada. Desafortunadamente para el movimiento, los dos grandes grupos protagonistas de las protestas en contra de los festejos del V Centenario estuvieron casi todo el tiempo profundamente divididos. En el mismo ambiente de fraccionamiento y debilidad llegaron al periodo de discusión y aprobación de la reforma al artículo 4°.

Un hecho que cubrió temporalmente la ausencia de orden en el Consejo 500 años y en el CIP, fue la "marcha de la dignidad indígena" más

¹⁸⁵ *Idem.*

¹⁸⁶ Sergio Sarmiento Silva, "El Movimiento indio mexicano... *Op. Cit.*, pp. 80-81.

conocida como Xi' Nich'. El 9 de marzo de 1992 indígenas tzetzales, choles y zoques, provenientes de la selva lacandona, marcharon rumbo a la capital del país para exigirle al gobierno federal solución a sus problemas.

No obstante, el significado de este acontecimiento, la verdad es que tras de sí reveló el momento en que la lucha india mexicana llegó al V Centenario. Los indígenas chiapanecos no lograron que el Estado solucionara sus problemas, menos una nueva relación (digna) con el gobierno, ya que ni siquiera lo pidieron explícitamente. Fue pues (y sigue siendo, en buena medida) la radiografía del movimiento indio en 1992; mientras había organizaciones peleando por la autonomía, muchos pueblos y comunidades les interesaba más las solución de sus problemáticas inmediatas, las que vivían todos los días; lo otro les parecía ajeno o lo desconocían en el mejor de los casos.

Lo que ocurrió el 12 de octubre de 1992 nos muestra claramente la debilidad con que llegaron las organizaciones indígenas mexicanas, tanto a la coyuntura del V Centenario como a la reforma constitucional, y de su incapacidad para hacer cumplir sus demandas. En las manifestaciones realizadas (el día del V Centenario) en la ciudad de México hubo de todo, desde consignas que exigían la liberación del líder de Sendero Luminoso, pintas en Palacio Nacional, baños de pintura y huevos podridos al monumento de Cristóbal Colón, exigencias de vivienda, etcétera. De igual forma los grupos participantes en la manifestación fueron totalmente heterogéneos: "Desde grupos punk, hasta agrupaciones reclamantes de vivienda, perredistas gritando consignas de su partido, el grupo de Mascarones de la UNAM, sindicatos como el Spaunam, cada quien exigiendo a gritos lo suyo o con pancartas."¹⁸⁷

Lo que se supondría que sería una coyuntura para que los pueblos indígenas consiguieran una nueva relación con el Estado mexicano, se convirtió en un día de protesta dispersa en donde los reclamos del movimiento indígena pasaron a segundo plano. Lo anterior quedó evidenciado cuando después del 12 de octubre de 1992, los únicos manifestantes que quedaban en el zócalo del DF eran los indígenas del Consejo Mexicano 500 Años.

¹⁸⁷ *El Excelcior*, 13 de octubre de 1992.

CAPÍTULO III

Los derechos de los pueblos indígenas en el sistema internacional

Consideraciones preliminares

Ya hemos estudiado al indigenismo oficial y al movimiento indio mexicano, los dos procesos tienen claras conexiones externas pero su carácter es preponderantemente interno, el análisis de ambos nos da cuenta de la relación Estado-pueblos indígenas en México. Ahora veremos un tema igualmente trascendental para nuestro trabajo: la cuestión indígena¹⁸⁸ en el sistema internacional contemporáneo, más concretamente en los instrumentos jurídicos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La cuestión autóctona no es exclusiva de México, ni de América; este fenómeno se extiende por los cinco continentes y lejos de desaparecer como muchos lo habían anunciado tiene una tendencia demográfica ascendente. En la actualidad se estima que existen más de trescientos millones de indios repartidos en cuatro mil pueblos, la mayoría de los cuales se encuentran en Asia.¹⁸⁹

Ahora bien, la situación global de los pueblos autóctonos es muy diversa dependiendo de las regiones en donde se ubican, por ejemplo, los indígenas de los países escandinavos cuentan con condiciones de vida más o menos aceptables, con un régimen jurídico y un grado de autonomía bastante

¹⁸⁸ En este apartado utilizaremos indistintamente los términos autóctono, indio e indígena. No obstante, en nuestra opinión, a nivel mundial la categoría más adecuada para referirse a los "pueblos indios" es la de "pueblos autóctonos", ya que los indios o indígenas sólo son los autóctonos de América.

¹⁸⁹ Norbert Rouland, Stéphane Pierré-Caps y Jaques Poumarede, *Derechos de minorías y de pueblos autóctonos*, México, Siglo XXI, 1999, p. 279.

desarrollado, que contrasta con la situación de miseria y persecución a la que están sujetos los pueblos indios africanos. De forma similar, la situación de relativo reconocimiento jurídico de los autóctonos en los Estados latinoamericanos dista mucho de la situación jurídica dispersa de los indígenas de Asia. Sobre esta compleja y heterogénea realidad las agencias internacionales han tratado de incidir positivamente.

Los objetivos de este apartado son básicamente tres, el primero es analizar la evolución de los derechos indígenas en las agencias internacionales, como un factor decisivo en el proceso de reforma en los Estados, particularmente el mexicano. El segundo consiste en estudiar la relación de los gobiernos y organizaciones indias mexicanas con los instrumentos jurídicos emitidos por la ONU y la OIT. Finalmente, examinaremos cuáles fueron las reacciones en el sistema jurídico mexicano ante la entrada en vigor del Convenio 169.

Para lograr nuestros objetivos desarrollaremos este apartado abordando en primer lugar el tema del surgimiento de los derechos humanos en el sistema internacional contemporáneo y su creciente influencia sobre los Estados nacionales; el segundo asunto que analizaremos será la evolución de los derechos de los pueblos autóctonos en la Organización de las Naciones Unidas; en tercera instancia estudiaremos el cambio de los derechos de los pueblos indios en la Organización Internacional del Trabajo dedicando particular atención a los únicos instrumentos jurídicos internacionales con un carácter vinculante¹⁹⁰ destinados a proteger a los indígenas: los Convenios 107 y 169 de OIT; por último desarrollaremos la entrada en vigor del Convenio 169 en México.

¹⁹⁰ En el derecho internacional humanitario las declaraciones tienen consecuencias y efectos, jurídicamente hablando, distintas a la de los tratados, convenios, pactos y protocolos. Las primeras tienen un carácter meramente declarativo (como su nombre lo indica), es decir, no cuentan con medios jurídicos para hacer obligatoria su observación. En cambio los segundos tienen una naturaleza vinculante o si cuentan con mecanismos jurídicos que comprometen a los Estados que los ratifican a hacerlos cumplir como si se tratara de una ley interna. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Las reservas formuladas por México a instrumentos internacionales sobre derechos humanos*, México, CNDH, 1996, pp. 15-16.

Los derechos humanos en el sistema internacional contemporáneo y su influencia sobre los Estados nacionales

Como ya lo habíamos señalado el proceso de globalización trajo consigo una creciente influencia de los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) en la esfera de los Estados nacionales. Pues bien, las políticas y los ordenamientos jurídicos dictados en las organizaciones como la ONU y la OIT no fueron la excepción, convirtiéndose pronto en modelos a seguir por los Estados en su fuero interno.¹⁹¹ Claro está que no todos los gobiernos nacionales han emulado este tipo de políticas, pero sin duda son factores que debemos tomar en cuenta, al igual que las políticas económicas, para entender la adopción de un marco jurídico destinado a los pueblos indígenas al interior de los Estados nacionales.

Para complementar nuestra argumentación tenemos que agregar otro elemento explicativo, y éste consiste en el surgimiento de nuevos actores al interior del sistema internacional. Cuando se fundó la ONU (y con ella el sistema internacional contemporáneo) en 1945, los únicos protagonistas del sistema eran los Estados, por lo que las instituciones y el derecho internacional incluía las primeras declaraciones y pactos firmados en la ONU, fueron contruidos tomando en cuenta los intereses y necesidades de los propios gobiernos, es decir, a prevenir situaciones indeseables en conflictos internacionales o entre Estados.¹⁹² Pero, las cosas empezaron a cambiar en los años subsecuentes con la emergencia de un nuevo actor: la sociedad civil (bajo la figura de las ONG's con diferentes reivindicaciones: organizaciones ecologistas, organizaciones feministas, organizaciones de ayuda

¹⁹¹ César Landa, "La aplicación de los tratados internacionales en el derecho interno y la Corte Interamericana", en: Ricardo Méndez Silva (Coord.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Asociación Argentina de Derechos Constitucional, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Fundación de Derecho Público de Venezuela, Fundación Editorial Jurídica Venezolana, Hispamer de Nicaragua, Universidad Central de Chile, Universidad Externado de Colombia, Universidad de Lima, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 319.

¹⁹² Manuel Becerra Ramírez, "Relación entre el derecho internacional y derecho interno: el desafío de la aplicación de los convenios de Ginebra", en: Susana Fraidenraij y Ricardo Méndez Silva, *Elementos de derecho humanitario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, pp. 123-124.

alimentaría).¹⁹³ Dentro de este amplio sector de la sociedad civil organizada empezaron a participar las agrupaciones indias, aprovechando los nuevos espacios que abrían los organismos internacionales y que en la mayoría de los casos eran inexistentes al interior de sus Estados nacionales.¹⁹⁴

La principal consecuencia del activismo de estos nuevos actores fue que la agenda y la estructura de la ONU se modificaron; pronto el enfoque de los derechos humanos dejó de ser exclusivamente pensado para los conflictos internacionales, y cada vez más se fue abocando a los problemas internos de los Estados miembros del sistema internacional.

Los derechos de los pueblos indígenas en la Organización de las Naciones Unidas

Con la fundación de la ONU en 1945, se inauguró el nuevo sistema internacional después del fallido experimento de la Sociedad de Naciones. Como una consecuencia de los crímenes cometidos por los nazis, en la segunda guerra mundial, la nueva organización supranacional puso un énfasis determinante en proteger a los hombres de posibles nuevos atentados a sus derechos básicos. De esta forma los derechos de los ciudadanos, que hasta ese momento sólo el Estado-nacional tenía su salvaguarda, se mostraron insuficientes y se orientaron los esfuerzos para construir un sistema de derechos humanos que estuviera, ahora, bajo la custodia de la ONU y de la comunidad internacional. Como resultado de lo anterior los derechos humanos, una idea para nada nueva,¹⁹⁵ se convirtieron en el instrumento dominante de defensa de los individuos al interior de los Estados y en los conflictos internacionales.

La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DU) fue la primera muestra de ese decidido interés de la comunidad internacional por garantizar a todos los hombres un mínimo de derechos que pudieran invocar ante las arbitrariedades cometidas por los Estados u otras instancias de carácter público. El proceso de discusión y aprobación de la DU no fue fácil, incluso nos hace pensar en su carácter "universal" al interior mismo de la ONU,¹⁹⁶ pero finalmente en 1948 se logró su promulgación. A pesar de que la DU sólo fue una mera enunciación de derechos que no contaba con mecanismos jurídicos para exigir su cumplimiento, únicamente a través de medios políticos y morales (mala reputación en la comunidad internacional, condenas en el seno de la ONU), representó un hito en el desarrollo del nuevo sistema y derecho internacional.

La DU, como es sabido, se trata de una lista mínima de prerrogativas que tienen todos los hombres en su calidad de individuos, por lo que los indígenas pueden acogerse perfectamente a ella. Sin embargo, no contiene ningún tipo de derechos para alguna colectividad en especial, incluidos los pueblos indios. La disputa entre derechos individuales y colectivos estuvo presente desde la misma discusión de la DU, los delegados de la Europa comunista abogaron por la inclusión de normas que protegieran a los grupos minoritarios, culturalmente diferenciados de las sociedades mayoritarias al interior de los Estados nación. Pero estas propuestas fueron bloqueadas por los aliados occidentales que impusieron una visión individualista refutando la idea de que las colectividades puedan ser titulares de derechos humanos.¹⁹⁷

No obstante, la derrota de los comunitaristas y socialistas, la ONU en su conjunto reconoció que el asunto de las minorías requería una mayor atención, por lo que se creó en 1947 la *Subcomisión de Prevención de*

¹⁹³ James Anaya, *Indigenous peoples in international law*, New York, Oxford University Press, 1996, p. 40.

¹⁹⁴ *Ibidem.*, p. 4.

¹⁹⁵ Los primeros antecedentes de los derechos humanos los podemos rastrear desde las culturas más antiguas, pero los referentes modernos más importantes para el sistema contemporáneo de los derechos del hombre los constituyen: la Carta Magna de 1215, la Petition of Right de 1628 y el Bill of Right de 1689. Para conocer más a detalle la evolución de los derechos humanos véase: Nazario González, *Los derechos humanos en la historia*, Barcelona, Alfaomega, Universidad Autónoma de Barcelona, 2002, p. 290.

¹⁹⁶ Un ejemplo claro de esta discusión fueron los argumentos que el delegado de Arabia Saudita presentó en contra de algunas disposiciones del proyecto de Declaración. Estos consistieron básicamente en acusar a los redactores del proyecto de ignorar a las culturas más antiguas y sus instituciones sociales y políticas, supeditándolas a los patrones culturales occidentales. Michael Ignatieff, *Los derechos humanos como política e idolatría*, España, Paidós, 2003, pp. 80-83.

¹⁹⁷ El respaldo empírico de esta postura fue el contexto del surgimiento de la Declaración Universal, así los individualistas concluyen que: "la rendición del individualismo frente al colectivismo condujo a la catástrofe nazi y estalinista". *Ibidem.*, p.85.

Discriminaciones y Protección a las Minorías (SPDPM), órgano dependiente de la *Comisión de Derechos Humanos* formada un año atrás. La Subcomisión tendría como función primordial hacer recomendaciones a la Comisión sobre los temas relacionados con la prevención de todo tipo de discriminaciones y protección de las minorías nacionales, religiosas, raciales y lingüísticas.

Debido a la falta de efectividad de la DU se empezó a pensar en instrumentos que permitiesen dar verdadera vigencia a la lista de derechos emitida por la ONU en 1948. La respuesta a esta necesidad fue la adopción del *Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles*, y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* que entraron en vigor el 23 de marzo de 1976. México ratificó ambos pactos en 1981.¹⁹⁸

A diferencia de la declaración, los pactos sí tienen un carácter vinculante u obligatorio una vez que los Estados miembros (de la ONU) los ratifican.¹⁹⁹ Otra diferencia del Pacto de Derechos Políticos y Civiles con la DU, es que otorgó derechos destinados a los individuos pertenecientes a grupos culturalmente diferenciados. En el artículo 27 del pacto se ordenó que:

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.²⁰⁰

Esta disposición fue de gran importancia, puesto que puso en la mesa del debate internacional los derechos de las minorías nacionales. A pesar de lo anterior, es necesario no perder de vista que el reconocimiento del artículo 27

¹⁹⁸ Rodolfo Stavehagen, "El marco internacional del derecho indígena", en: Magdalena Gómez (Coord.), *Derecho indígena*, México, Instituto Nacional Indigenista, Asociación Mexicana para las Naciones Unidas A. C., 1997, p. 48.

¹⁹⁹ En el derecho internacional los pactos, tratados y convenios una vez ratificados los Estados tienen la misma coercibilidad que las leyes internas de ese país.

²⁰⁰ *Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 1976, Fuente: Página Web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm Fecha de consulta: 7 de julio de 2005.

fue muy pobre y no dejó de estar sesgado por el individualismo. Fue limitado porque no aclaró la cuestión de cómo saber si existen grupos minoritarios al interior de un Estado, ya que era común que los Estados nacionales negaran (en muchos casos, hasta nuestros días) rotundamente la existencia de grupos culturalmente diferentes en su territorio. Está sesgado porque los titulares de este derecho no son las minorías como colectividad con una identidad diferenciada, sino las personas "individuales" integrantes de dichos grupos.

En este tema se conjugan los debates y las contradicciones más importantes de los derechos humanos, y más particularmente en la DU. Un efecto de la universalización de los derechos humanos fue que estandarizó a todos los hombres con ciertos derechos, lo anterior a consecuencia del principio clásico de la igualdad liberal. Posteriormente con los acontecimientos socio-políticos en los que los grupos minoritarios fueron protagonistas y la persistencia del liberalismo comunitario, obligaron al sistema internacional de derechos humanos a ampliar el reconocimiento a los minoritarios (personas integrantes de una minoría), con lo que una persona tuvo acceso a los derechos universales, que comparte con sus iguales de género, pero además contó con "derechos especiales" en su calidad de miembro de una minoría nacional. La anterior contradicción (con el principio clásico de igualdad) se agrava con la concesión de la titularidad del derecho minoritario. En efecto, los destinatarios de estos derechos son los individuos pertenecientes a las minorías y no los grupos minoritarios en su calidad de colectividades, sin embargo, estos derechos individuales están indisolublemente vinculados, al punto de carecer de sentido, con la colectividad, ya que tienen derechos especiales gracias a que pertenecen a un grupo con una cultura, una lengua y una religión particular.²⁰¹

Es necesario mencionar que la cuestión de las minorías nacionales no es nueva en el derecho internacional y viene de mucho tiempo atrás. Las minorías siempre han estado presentes en la historia de Europa y han sido protagonistas importantes en aquel continente, por eso no es extraño encontrar antecedentes, sólo en el derecho internacional desde 1815.²⁰² El tema de los

²⁰¹ Norbert Rouland, Stéphane Pierré-Caps y Jaques Poumarede, *Op. Cit.*, pp. 171-172.

²⁰² Es interesante ver como los grupos minoritarios han estado presentes en toda la historia humana, primero bajo la forma de minorías religiosas, y después, con el triunfo del principio de la nacionalidad

derechos de las minorías en el sistema internacional es importante para nuestra investigación, porque bajo esa categoría se encuadró (y todavía algunos estudiosos encuadran) a los pueblos indígenas. De hecho todas las normas producidas por la ONU que benefician a las minorías son también aplicables a los pueblos indios.²⁰³ El problema con esta equiparación es que muchas de las soluciones que se proponen, tanto en los organismos internacionales como en la literatura liberal, se piensan en contextos ajenos a los pueblos indígenas.²⁰⁴

A partir de la década de los setenta, como parte de la emergencia indígena, las organizaciones indias empezaron a tener un protagonismo cada vez mayor en las organizaciones internacionales, incluida las Naciones Unidas. Existen antecedentes sobre intentos aislados para que la ONU se involucrara en la cuestión indígena. Desde los primeros días de existencia de las Naciones Unidas algunos representantes de los pueblos indios se pusieron en contacto con este organismo, sin que se les diera alguna respuesta concreta. También en 1948 el gobierno de Bolivia presentó una iniciativa para crear una subcomisión encargada de estudiar los problemas sociales de los pueblos indios; pero no contó con el suficiente respaldo.²⁰⁵

Uno de los primeros objetivos del nuevo activismo de las organizaciones indias fue el deslindarse de las minorías nacionales, para trazar

en 1918, como minorías nacionales. La primera disposición en el derecho internacional sobre la protección de las minorías nacionales la encontramos en la firma de un pacto (el 9 de junio de 1815) entre Austria, Prusia y Rusia en el cual otorgaban garantías para que los polacos pudiesen conservar su nacionalidad al interior de sus jurisdicciones. *Ibidem.*, p. 136.

²⁰³ El medio jurídico más importante emitido (en 1992) por la ONU destinado a proteger a las minorías nacionales es la "Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas".

²⁰⁴ Charles Taylor en su trabajo no hace diferencia alguna entre los pueblos indígenas y minorías nacionales y hasta con otros grupos culturales (feministas). Véase: Charles Taylor, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, España, Fondo de Cultura Económica, 1993. Por su parte Kymlicka en su obra propone la concesión de derechos diferenciados para los pueblos autóctonos respecto de los grupos migrantes (que generalmente se encuadran dentro de la categoría de la minoría nacional). No obstante que las soluciones propuestas por Kymlicka tienen una viabilidad teórica, están pensadas en contextos sociales, políticos y económicos muy diferentes a los de América Latina. Muchas de sus propuestas sólo se podrían aplicar en sociedades con una democracia consolidada y economía fuerte. Véase: Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*, España, Paidós, 1996.

²⁰⁵ Centro de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, *Los derechos de los pueblos indígenas*, Ginebra, Naciones Unidas, 1992, p. 3.

su propia estrategia y discurso reivindicativo en el seno de la ONU. Algunos de los argumentos que los autóctonos utilizaron para diferenciarse fueron: que en algunos países como Guatemala y Bolivia los pueblos indios no constituyen minorías, sino mayoría étnica; también señalaban que su categoría no corresponde a grupos migrantes, más bien a la de pueblos originarios cuya soberanía fue violentada por un proceso de colonización que derivó en los Estados nacionales modernos.²⁰⁶

En 1969 se presentó en la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones un informe sobre la discriminación en los Estados integrantes de la ONU. Dicho documento contenía un apartado sobre las políticas que algunos Estados dirigían a sus pueblos indígenas. Una de las conclusiones de este trabajo fue que la discriminación hacia los indios no se había tratado lo suficiente en el informe, por lo que se recomendó que se hiciera un estudio particular sobre estos grupos humanos. A consecuencia de esa recomendación el *Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas* autorizó la realización de un estudio sobre la discriminación de los pueblos autóctonos, cuyo nombre oficial fue *Estudio sobre el problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*. El trabajo se le encomendó al Sr. José R. Martínez Cobo de Ecuador, miembro de la SPDPM.

El relator especial empezó a trabajar junto con otros expertos como Augusto Willemssen (de Guatemala) en 1971, y presentó el informe final en las sesiones de 1981 a 1984.²⁰⁷ Al principio la investigación pasó por varias dificultades, ya que no generó mucho interés al interior de la subcomisión, pero afortunadamente el activismo indígena logró revertir la actitud apática en la ONU. Mediante la organización de tres conferencias internacionales, las agrupaciones autóctonas lograron sensibilizar a los miembros de la Subcomisión y procuraron un clima apropiado para la discusión de sus derechos. La primera reunión fue *La conferencia internacional de organizaciones no gubernamentales sobre la discriminación de los pueblos indígenas en las américas* celebrada en septiembre de 1977. Esta reunión logró reunir una

²⁰⁶ Rodolfo Stavenhagen, *Op. Cit.*, p. 61.

²⁰⁷ Centro de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, *Op. Cit.*, p. 4.

representación muy amplia, participaron 250 delegados, observadores e invitados de más de 50 organizaciones internacionales no gubernamentales y más 60 organizaciones y pueblos indígenas de 15 diferentes países. Lo trascendental de esta conferencia, además de la amplia convocatoria, fue la exposición del incipiente pliego de demandas de las organizaciones autóctonas en el seno mismo de la ONU.²⁰⁸ A través de un documento conocido como *La declaración de principios por la defensa de las naciones y pueblos indígenas del hemisferio occidental*, las agrupaciones sorprendieron a los asistentes con los primeros bosquejos de la principal demanda del movimiento indio contemporáneo: el derecho a la autodeterminación. Al finalizar este encuentro se redactó un documento en el que se hicieron una serie de recomendaciones, entre las que destacan: solicitar una audiencia con el Comité Especial de las Naciones Unidas de Descolonización para tratar los asuntos relativos a su derecho a la autodeterminación, promover la creación de un grupo de trabajo especializado en los problemas de los pueblos indígenas, exigir la revisión del convenio 107 de la OIT con la finalidad de cambiar su enfoque integracionista por uno de respeto y protección a las culturas autóctonas, pedir el reconocimiento de su derecho a la devolución de las tierras y el control de sus territorios, exigir el reconocimiento de su derecho a ser consultados en todas las acciones en que pudieran verse involucrados.²⁰⁹

Al año siguiente se estaba realizando en Ginebra el encuentro sobre el racismo y la discriminación racial, en la cual participaron 33 de los 37 Estados que colaboraban en el informe encomendado a Cobo. Por último, se organizó otro encuentro con la temática de los pueblos indígenas y la tierra en 1981.²¹⁰ Vale la pena mencionar que las agrupaciones indias promotoras y pioneras en

²⁰⁸ Evidentemente estas primeras demandas de las organizaciones indias no surgieron espontáneamente, fueron el producto de encuentros anteriores de los propios líderes indios como la Reunión de Barbados II (1977 dos meses antes de la reunión en Ginebra), el Primer Parlamento Indio de América del Sur (1974), la Primera Conferencia de Pueblos Indígenas (1975), Primer Congreso Internacional Indígena (1977 ocho meses antes del la reunión en la ONU), Araceli Burguete Cal y Mayor y Margarito Xib Ruíz Hernández, "Hacia una carta universal de los derechos de los pueblos indígenas", en: José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes et. al., *Derechos indígenas en la actualidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, p. 122.

²⁰⁹ *Ibidem.*, p. 121.

²¹⁰ Para abundar más sobre este tercer encuentro véase: *Ibidem.*, pp. 125-126.

la ONU eran de los Estados Unidos y de Canadá,²¹¹ aunque poco a poco otras organizaciones de distintos países empezaron a participar en instancias internacionales. Por ejemplo en la reunión celebrada en 1977, también participaron representantes de Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Guatemala, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.²¹² Es importante señalar lo anterior porque, como lo veremos más adelante, no todas las organizaciones autóctonas tenían el mismo activismo ni las mismas expectativas en el reconocimiento de sus derechos a nivel internacional.

El informe Cobo, más conocido por este nombre, se integró con datos proporcionados por los Estados, organizaciones no gubernamentales, organizaciones indígenas y algunos expertos. Cuando finalmente fue presentado en 1981 contenía en la primera parte el estado de las cosas, la enumeración de las poblaciones, los datos y recomendaciones referentes a la salud, la vivienda, la educación, la lengua y la cultura. El segundo segmento del estudio fue el relativo a la parte doctrinal, que todavía constituye la base de los derechos de los pueblos indios en el sistema internacional, definición de las poblaciones indias, el derecho a la autodeterminación, a la lengua, al territorio. También estudió la relación de los pueblos indios con los Estados y señaló que existieron seis formas distintas de trato hacia los autóctonos:

La segregación que descansa en creencias radicalmente evolucionistas, puesto que supone que hay escalas jerárquicas dentro de las culturas. De esta forma de relación entre etnias y el Estado se decantan a menudo políticas como el *apartheid*.

La asimilación es una versión menos radical que la segregación. También se basa en los postulados del evolucionismo cultural; sin embargo, los pueblos autóctonos pueden ser aceptados siempre y cuando abandonen sus especificidades culturales y adopten las de la sociedad mayoritaria.

La integración es una versión sofisticada de la asimilación, ya que señala que sólo se deben de modificar aquellos elementos culturales, del

²¹¹ Rodolfo Stavenhagen, *Op. Cit.*, p. 59.

²¹² Araceli Burguete Cal y Mayor y Margarito Xib Ruíz Hernández, *Op. Cit.*, p. 119.

conjunto de las culturas autóctonas, que obstaculizan el progreso de esos grupos y del Estado en su conjunto. La idea de la integración se materializa en políticas como el reconocimiento de la igualdad jurídica de los indios con los demás integrantes de la sociedad nacional.

La *fusión* supone la unión de dos o más culturas con objeto de la formación de una nueva que retome elementos de sus culturas matrices.

El *pluralismo* consiste en unir a los diversos grupos étnicos de un Estado en una relación de dependencia mutua, en donde se puedan mantener y desarrollar todos los sistemas de vida de las diferentes etnias.

La *autonomía* que constituye un paso adelante al pluralismo, otorga una gran capacidad de autogestión a los pueblos indígenas. Es importante no confundir a la autonomía con la secesión, la primera consiste en un derecho que tiene como tope la integridad del Estado nacional, en cambio la segunda consiste en un derecho de soberanía que puede traspasar al propio Estado.

La conclusión más importante del informe Cobo fue la recomendación de que se empezara a trabajar en un proyecto de *Declaración de los Derechos de las Poblaciones Indígenas* con miras a en un futuro contar con un instrumento de carácter vinculante que garantice los derechos de los pueblos indios.

Además de facilitar el trabajo del relator especial, el activismo de los indígenas ocasionó que el Consejo Económico y Social de la ONU, atendiendo también a una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos y de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, creara un grupo especializado en el estudio de las "poblaciones indígenas", que dependería de la Subcomisión.

El *Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas* realizó su primera sesión en 1982. Este órgano fue integrado por cinco expertos seleccionados dentro de los miembros de la Subcomisión para la Prevención de Discriminaciones, el primer grupo estuvo presidido por Asbjorn Eide, quien estableció la política de "puertas abiertas" con la que trabajaría dicho grupo en la ONU. Los integrantes del Grupo de Trabajo son elegidos anualmente y cada uno corresponde a uno de los grupos regionales de la ONU.²¹³ El

²¹³ Los grupos regionales son: Europa Occidental y otros, América Latina y el Caribe, Asia, África y Europa Oriental.

Grupo de Trabajo se reúne en Ginebra durante las dos semanas que preceden a las sesiones de agosto de la Subcomisión responsable (aunque a partir de 1995 sólo se reúne una semana antes). Las funciones de esta oficina son: "Examinar los acontecimientos nacionales relativos a la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas," y "elaborar normas internacionales relativas a los derechos de las poblaciones indígenas, teniendo en cuenta tanto las semejanzas y diferencias en lo que respecta a la situación y a las aspiraciones de las poblaciones indígenas en todo el mundo".²¹⁴

La principal tarea del Grupo de Trabajo se encaminó más a la segunda encomienda por eso desde 1985 comenzó a preparar la redacción del proyecto de Declaración de Derechos de las Poblaciones Indígenas. La primera versión preliminar fue preparada por la segunda presidenta del Grupo la Sra. Erica-Irene A. Daes, su trabajo sirvió como base para continuar la redacción que concluyó en 1993.²¹⁵

En todo el proceso de redacción fue de suma importancia la política de participación que implementó el Grupo de Trabajo. Ésta consistió en abrir las puertas a todos los actores interesados en el tema de los derechos de las poblaciones indígenas: representantes de los gobiernos, pueblos indígenas, organizaciones indias, académicos; incluso las agrupaciones autóctonas sin status consultivo podían presentar intervenciones por escrito o de forma oral en las sesiones. Se ha tenido un particular cuidado en la participación de los representantes de los pueblos y organizaciones autóctonas, como ejemplo de esto tenemos la creación del *Fondo de Contribuciones Voluntarias para las Poblaciones Indígenas* en 1985 por el Grupo de Trabajo. La función del Fondo es prestar asistencia financiera a los representantes indios para que puedan asistir a las sesiones de trabajo del Grupo y de esta forma promover la participación de los destinatarios de la declaración.

²¹⁴ Centro de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, *Op. Cit.*, p. 6.

²¹⁵ Fergus Mackay, *Los derechos de los pueblos indígenas en el sistema internacional*, Lima, Asociación Pro Derechos Humanos, Federación Internacional de Derechos Humanos, Amazon Alliance, Centro Nacional de Cooperación al Desarrollo de Bélgica y Oxfam América, 1999, p. 110.

La participación de los indios no fue inconsistente o pasiva, por el contrario, el número creciente de representantes indígenas asistentes a las sesiones (se cuentan por más 100 de todas partes del mundo) y el número de organizaciones reconocidas con el carácter de entidades consultivas (11 en 1989)²¹⁶ lograron que se convirtieran en uno de los foros de derechos humanos más importantes en el mundo. La asistencia de las agrupaciones autóctonas también fue trascendental para que el proyecto de declaración reflejara verdaderamente las aspiraciones de los indios, por ejemplo, en la cuestión de la libre determinación que en los primeros borradores estuvo ausente, luego se incluyó bajo varias propuestas de autonomía limitada o autogestión, y finalmente se propuso la definición clásica que alude a la soberanía.²¹⁷

La participación de las organizaciones indígenas mexicanas en el Grupo de Trabajo y en esta etapa de redacción del proyecto de declaración parece no ser relevante. Debido a la inestabilidad y falta de unidad en el movimiento indio mexicano, no se contó con una organización con carácter consultivo en la ONU, que funcionara como interlocutor directo, ya que sólo las agrupaciones con este carácter pudieron incidir directamente en el borrador de la Declaración mediante la Reunión Preliminar Indígena en donde se hicieron observaciones y comentarios que lo enriquecieron.²¹⁸ No obstante varias organizaciones indias mexicanas asistieron a las sesiones del Grupo de

²¹⁶ Estas organizaciones eran: La Asociación Indígena Mundial, la Conferencia Inuit Circumpolar, el Consejo de los Cuatro Vientos, el Consejo Indio de Sudamérica, el Consejo Internacional de Tratados Indios, el Consejo Mundial de los Pueblos Indígenas, el Consejo Nacional de Jóvenes Indígenas, el Gran Consejo de los Crees (de Québec), el Indian Law Resource Center, la International Organization of Indigenous Resources Development y la Secretaría Nacional de Servicios Jurídicos Aborígenes e Isleños. Centro de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, *Op. Cit.*, p. 2.

²¹⁷ Fergus Mackay, *Op. Cit.*, p. 85. En el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se definió de la siguiente forma: "1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural." *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 1976, Fuente página Web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm y http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm Fecha de consulta: 14 de Junio de 2005.

²¹⁸ Araceli Burguete Cal y Mayor y Margarito Xib Ruíz Hernández, *Op. Cit.*, p. 145.

Trabajo, hasta antes de 1988 sólo había concurrido la Asociación Nacional de Profesionales Indígenas A. C.; en 1988 fueron la Revista Etnias y Servicios del Pueblo Mixe, A. C.; para 1989 el Frente Independiente de Pueblos Indios la Asamblea de Autoridades Mixes A. C., la Revista Etnias y la Cooperativa Flor de Mazahua; para 1991 asistieron el Frente Independiente de Pueblos Indios, la Asamblea de Autoridades Mixes y la Revista Etnias; y en 1992 el Consejo de Solidaridad Trique, la Asamblea de Autoridades Mixes y la Revista Etnias.²¹⁹ Merece una mención aparte la intervención Floriberto Díaz Gómez (exlíder indígena de la Asamblea de Autoridades Mixes) con una ponencia que hacía observaciones al borrador del proyecto, en la VII sesión del Grupo de Trabajo en 1989.²²⁰

Además de la participación de las anteriores agrupaciones, tenemos que también de forma indirecta, las organizaciones autóctonas mexicanas, tuvieron representación en las organizaciones de carácter consultivo. Varias de las agrupaciones nacionales mantenían relaciones estables con otras organizaciones que si participaron directamente en el Grupo de Trabajo de la ONU, fue el caso de la Unión de Campesinos Emiliano Zapata (UCEZ) con el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas.

No estudiaremos de forma detenida el proyecto de Declaración por varias razones; una consiste en que hasta 1993 fue aprobado por el Grupo de Trabajo, año que rebasa la delimitación temporal de nuestra investigación; la segunda es que ese borrador no ha sido aprobado por la Asamblea General debido a la oposición de muchos de los Estados miembros. En este trabajo sólo nos interesa tocar algunos aspectos del proyecto para dar una idea general de su contenido, y también para tener un parámetro objetivo de comparación, entre lo que se discutió a nivel internacional y lo que se reconoció en la Constitución mexicana en 1992.

El primer borrador de la Declaración fue presentado en 1988 por la presidenta del Grupo de Trabajo Erica Irene A. Daes. A partir de este momento

²¹⁹ *Ibidem.*, p. 143.

²²⁰ Para conocer la propuestas de la Asamblea de Autoridades Mixes, véase: Marcos Matías Alonso (Comp.), *Voces Indígenas en foros internacionales*, México, Asociación Alemana para la Educación de Adultos, Altepel Nahuatl de la Montaña de Guerrero, A. C., Instituto Nacional Indigenista, Plaza y Valdés Editores, 1999, pp. 93-100.

se realizaron varias modificaciones al documento, en ellas se recogieron muchas de las opiniones y sugerencias de las organizaciones indígenas. La versión que analizaremos brevemente es la 1992, ya que ésta corresponde al año en que se realizó la reforma del artículo 4º en México. Este borrador estuvo compuesto por 17 párrafos preambulares y 39 artículos divididos en seis partes.²²¹ Desde el preámbulo del borrador se anuncia cuál es el espíritu y el principal derecho que defiende:

1. *Afirmando* que todos los pueblos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos, en cuanto a derechos de conformidad con las normas internacionales, y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todas las personas y pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales,

...

14. *Señalando* que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, afirman la importancia fundamental del derecho de libre determinación de todos los pueblos, en virtud del cual determinan éstos su condición política y persiguen libremente su desarrollo material, cultural y espiritual,

15. *Teniendo presente* que nada de lo que se dice en esta Declaración puede utilizarse como excusa para negar a ningún pueblo su derecho a la libre determinación,²²²

En la primera parte del borrador de Declaración se garantizó el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas de conformidad con el derecho internacional, también se ratificó su derecho a disfrutar plenamente de los derechos humanos garantizados por las diferentes Declaraciones de la ONU. Finalmente, en este primer apartado, se aseguró el derecho a la igualdad y a la no discriminación de los pueblos autóctonos.²²³

²²¹ Érica-Irene Daes, "Informe de trabajo sobre Poblaciones Indígenas acerca de su décimo periodo de sesiones", Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. XLIV periodo de sesiones. E/CN.4/sub. 2/1992/33; 20 de agosto de 1992, ONU, pp. 48-57. Citado por: Araceli Borge y Mayor y Margarito Xib Ruiz Hernández, *Op. Cit.*, pp. 151-160. En adelante para citar este convenio pondremos el número del artículo e *Idem.* para indicar que se trata del mismo cuerpo jurídico.

²²² *Ibidem.*, pp. 151-153.

²²³ Artículos 1-3, *Idem.*

El segundo apartado consagró los derechos culturales de los indios (a mantener su identidad, tradiciones, religiones, idiomas, educación intercultural).²²⁴ Un aspecto a resaltar en esta parte del documento, y en general en su totalidad, es la titularidad de los derechos que reconoció. A diferencia de los demás instrumentos jurídicos internacionales en el que la titularidad de un derecho recayó sobre individuos (derechos individuales), como en el caso de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales, el borrador de Declaración otorgó esos derechos a los autóctonos como individuos, pero también como entes colectivos, es decir, como pueblos.

La tercera parte del proyecto de Declaración aseguraba los derechos de los pueblos autóctonos a poseer, controlar y utilizar sus tierras, territorios y habitats que tradicionalmente han ocupado. De la misma forma, obligaba a los Estados y a las empresas transnacionales a consultar, pero además a obtener el consentimiento de los pueblos indios antes de realizar cualquier proyecto en gran escala, que los pudiese afectar.²²⁵

En su último apartado, el proyecto de declaración garantizaba los derechos políticos y de asistencia de las etnias. De esta forma, se hablaba de que los indígenas tenían el derecho de que sus instituciones políticas rigieran la vida social en sus tierras y territorios, también a tomar decisiones de forma autónoma en todos los ámbitos de la vida interna de sus pueblos. Además se hacía referencia a las características de participación conjunta (Estado-pueblos indios) que deberían de tener los planes gubernamentales para impulsar el desarrollo de los indígenas.²²⁶

En 1993 se realizaron varios cambios en detrimento de los derechos obtenidos por los indios en borradores anteriores, principalmente en lo que toca al derecho de la autodeterminación, limitándolo a una esfera interna. La anterior modificación se realizó con la finalidad de lograr un proyecto "viable" de ser aprobado. La versión de 1993 fue finalmente la que aprobó el Grupo

²²⁴ Artículos 4-14, *Idem.*

²²⁵ Artículos 15-20, *Idem.*

²²⁶ Artículos 21-39, *Idem.*

de Trabajo y está compuesta de 19 párrafos de preámbulo y 11 partes con 45 artículos.²²⁷

Queremos terminar este apartado recalcando como los derechos de los pueblos indígenas fueron cobrando importancia en la ONU conforme se acercaba el año de 1992 y el V centenario del “descubrimiento de América”. Como prueba que nos ilustra la anterior afirmación tenemos que, el 20 de noviembre de 1989 fue adoptada la *Convención sobre los Derechos de los Niños*, que como su nombre lo indica está orientada a defender a los infantes de posibles violaciones de sus derechos elementales. Lo novedoso de esta convención fue la inclusión del artículo 30 que da cuenta de la importancia que los derechos de los pueblos autóctonos habían cobrado:

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma.²²⁸

Posteriormente, en 1993, la ONU declaró esta anualidad como el año de los pueblos indios para lo cual se programaron una serie de actividades tendientes a la difusión de sus derechos y culturas. Un año más tarde se declararía el decenio de los pueblos indios al interior de la misma agencia internacional.

La Organización Internacional del Trabajo y los pueblos indios

La Organización Internacional del Trabajo fue creada en 1919 en el Tratado de Versalles.²²⁹ Fundada junto con la Sociedad de Naciones (SN), la OIT

tuvo la función de garantizar el orden mundial después de la primera gran guerra; la SN tendría como función mantener la paz política y militar, y la OIT procuraría la justicia social. Este binomio se formó bajo la acertada creencia de que sin justicia social no podía haber paz en el planeta. Desafortunadamente la Sociedad de Naciones fracasó en su función y desapareció, no así la OIT que ganó independencia de su igual y logró sobrevivir la segunda guerra mundial para posteriormente integrarse al sistema de la ONU.

Tres son los principales órganos de la OIT: la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo. La primera es la asamblea de los Estados miembros de la OIT, ésta se reúne en junio de cada año en Ginebra. Cada país está representado en la asamblea por cuatro delegados, dos representantes del gobierno, un representante del sector empleador y uno más representante de los trabajadores; por eso se dice que la OIT tiene una composición tripartita. Dentro de las funciones más importantes de la Conferencia podemos destacar la adopción y vigilancia de convenios y recomendaciones internacionales.

El Consejo de Administración es el órgano ejecutivo de la OIT, se reúne tres veces al año para conocer de las conclusiones de la Conferencia y hacerlas efectivas. Al igual que la Conferencia el Consejo tiene una composición tripartita, lo integran 56 delegados, 28 son gubernamentales, de éstos 10 son de los Estados más industrializados, y el resto (28 miembros) se eligen en la Conferencia teniendo 14 plazas cada sector restante.

Por último, la Oficina Internacional del Trabajo funciona como la secretaría permanente de la OIT: prepara las reuniones de la Conferencia y del Consejo, se encarga de las actividades de cooperación técnica, publica estudios, mantiene el vínculo con las demás organizaciones internacionales, etcétera.²³⁰

Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Polonia y Reino Unido. Otro momento importante para la OIT fue en 1944 con la adopción de la Carta de Filadelfia que significó prácticamente su refundación, este documento no sólo actualizó a la OIT, sino que sirvió de precedente para otras declaraciones como la de los Derechos Humanos de 1948. Para conocer más sobre la historia de la OIT véase: Modesto Seara Vázquez, *Tratado general de la organización internacional del trabajo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

²³⁰ Para conocer más sobre la estructura de la OIT, véase: Organización Internacional del Trabajo, *La OIT y el mundo del trabajo*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1984, pp. 10-12.

A diferencia de la ONU, la Organización Internacional del Trabajo tiene una larga tradición en la protección y estudio de los pueblos indios. Desde 1921 esta agencia internacional comenzó estudios sobre los trabajadores indígenas, pero fue en 1926 cuando se formó un comité de expertos que produjo varios convenios y recomendaciones²³¹ tendientes a regular las condiciones laborales de los trabajadores autóctonos.

El interés de la OIT por los pueblos indígenas respondió, en buena medida, a que eran (y son) el grupo más vulnerable de entre los trabajadores. Desde sus primeros años de funcionamiento esta organización internacional manifestó su preocupación por los indios, diferenciándolos del resto de los trabajadores con el objetivo de otorgarles un régimen jurídico que aminorara las injusticias y abusos cometidos en su contra. Lo anterior significó un gran avance para el Derecho del Trabajo, que en ese momento se encontraba muy influido por la idea clásica de igualdad jurídica.²³²

El primer instrumento jurídico internacional de la OIT que beneficia directamente a las poblaciones indias fue el Convenio número 29 *Sobre el Trabajo Forzado*, aprobado en 1930. En este instrumento se obligó a los Estados miembros de la OIT a eliminar todo tipo de trabajo forzoso. El asunto, en particular, que benefició más a los indios fue la prohibición expresa de trabajos impuestos a favor de particulares, ya que era una situación muy común y recurrente que se obligara a los autóctonos a trabajar a favor de un particular bajo condiciones prácticamente de esclavitud.

²³¹ Como parte integrante del sistema de la ONU, en la OIT los convenios también tienen un carácter vinculante, mientras que las recomendaciones sólo son guías de orientación sobre la aplicación de un convenio pero su observación no es obligatoria. José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes, *La opinión consultiva de la corte de Guatemala sobre la constitucionalidad del convenio 169 de la OIT*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Corte de Constitucionalidad Republica de Guatemala, 1998, p. 16.

²³² Desde la segunda década del siglo XX el Derecho Social (rama a la que pertenece el Derecho del Trabajo) flexibilizó la idea de la igualdad jurídica, puesto que observó que en las relaciones laborales la igualdad jurídica no era operante, ya que de hecho existía una relación desigual entre el patrón y los trabajadores (basada sobre todo en una desigualdad económica). Sin embargo, lo relevante fue que la OIT fue más allá de las consideraciones económicas para proteger a los trabajadores indios con un marco jurídico "especial", también tomó en cuenta algunos aspectos que incidían en la cultura y en la existencia misma de las poblaciones indígenas, como preservar la integridad de su familia y comunidad.

En 1936, la OIT emitió su segundo convenio referente a las poblaciones indígenas, dicho tratado fue el número 50 *Sobre Reclutamiento de Trabajadores Indígenas*. El texto de este instrumento jurídico comenzó definiendo al trabajador indígena como: aquel "que pertenece o están asimilados a las poblaciones indígenas de los territorios dependientes de los Miembros de la Organización, así como los trabajadores que pertenecen o estén asimilados a las poblaciones indígenas dependientes de los territorios metropolitanos de los Miembros de la Organización."²³³ Posteriormente en el texto de la convención se impuso una serie de obligaciones a los reclutadores de trabajadores autóctonos con la finalidad de proteger y asegurar la integridad de sus comunidades y familias. También, sujetó a los empleadores y reclutadores a otorgar garantías que permitieran dar seguridad a los trabajadores sobre el cumplimiento de sus obligaciones contraídas. Finalmente, el convenio concluye garantizando algunos derechos referentes a la salud y transporte de los trabajadores indígenas reclutados.²³⁴

La Convención número 64 *Sobre los Contratos de Trabajo* se aprobó en 1939. En ella se dio certeza jurídica a los trabajadores indios al obligar al patrón a realizar un contrato laboral lo suficientemente específico y claro para que no pudiera evadir sus responsabilidades con los trabajadores. Protegió también a los menores indígenas al invalidar cualquier contrato de trabajo que los involucrará en una relación laboral directa. También le dio al Estado la tutela de los trabajadores indígenas al encargarle la supervización y en su caso la sanción de los contratos laborales en los que estuvieran inmiscuidos los autóctonos. En su última parte el convenio aseguraba derechos complementarios para los trabajadores, con la finalidad de nivelar la desigual relación de *facto* entre el trabajador y el patrón.²³⁵

²³³ Artículo 2º del *Convenio número 50 Sobre el Reclutamiento de los Trabajadores Indígenas*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1936. Fuente: Página Web de la Organización Internacional del Trabajo <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convidisp1.htm>. Fecha de consulta: 1 de julio de 2004.

²³⁴ Véase *Idem*. Al Convenio número 50 lo complementó la Recomendación número 46 *Sobre la Eliminación del Reclutamiento*.

²³⁵ Véase: *Convenio número 64 Sobre los Contratos de Trabajo*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1939. Fuente: Página Web de la Organización Internacional del Trabajo

La breve Convención número 65 *Sobre las Sanciones Penales*, aprobada en 1939, ordenó abolir todas las sanciones penales por incumplimientos de contratos laborales, situación muy común entre los trabajadores indígenas. Por su parte, el Convenio número 86 *Sobre los Contratos de Trabajo* fijó una duración máxima de la jornada laboral, tendiente a proteger la integridad y unidad de la familia de los indios.

Al parecer la delegación mexicana y en particular el gobierno mexicano no se interesaron mucho en los tratados mencionados, ya que sólo ratificó el Convenio número 29.²³⁶ Pero nos llama la atención que muchas de las ideas que inspiraron la redacción de estas convenciones coincidieron con las que el proceso revolucionario y en particular el indigenismo oficial mexicano postularon. ¿Por qué entonces no se ratificaron estos convenios? Una explicación para esta paradoja podemos encontrarla en el hecho, de que si bien el Estado mexicano aplicó una fuerte política proteccionista para los indígenas, también lo fue que intentó ocultar e integrar a sus etnias, por lo que diferenciarlas con derechos especiales (como lo ordenaban los convenios) de los campesinos y la clase trabajadora resultaría contraproducente para sus intereses.

Durante la década de los cuarenta y parte de los cincuenta la OIT siguió aprobando convenios de carácter general que contenían disposiciones específicas para los trabajadores indios.²³⁷ De la misma forma, la OIT tuvo acercamientos con algunos Estados latinoamericanos que cristalizaron en varias iniciativas respecto al problema indígena. De hecho, el protagonismo de los Estados latinoamericanos en la cuestión indígena fue muy relevante. A través

<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm> Fecha de consulta: 2 de julio de 2004. Sobre este tratado se emitieron dos recomendaciones: la Recomendación número 58 *Sobre los Contratos de Trabajo* y la Recomendación número 59 *Sobre la Inspección del Trabajo*.

²³⁶ Véase ratificaciones de los Convenios. Fuente: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm>

²³⁷ Estos tratados fueron: el Convenio 104 *Sobre la Confirmación de la Abolición de Sanciones Penales a Trabajadores Indígenas por Incumplimiento de Trabajo* (1955), el Convenio 110 *Sobre Plantaciones* (1958), el Convenio 111 *Sobre la Discriminación en el Empleo y Ocupación* (1958), el Convenio 122 *Sobre la Política de Empleo* (1964) y el Convenio 141 *Sobre la Organización de los Trabajadores Rurales* (1975). Jorge Alberto González Galván, "El reconocimiento del derecho indígena en el convenio 169 de la OIT", en: José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes (Coord.), *Análisis interdisciplinario del convenio 169 de la OIT. IX Jornadas Lascasianas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, pp. 83-84.

de conferencias regionales, los Estados de América Latina integrantes de la OIT impulsaron el tema de las poblaciones indígenas dentro de su agenda. Ya desde las dos primeras reuniones regionales celebradas en Chile (1936) y Cuba (1939) se propuso la realización de estudios especiales sobre los trabajadores indios, para así estar en condiciones de proponer soluciones a sus problemas. Desgraciadamente el inicio de la segunda guerra mundial frustró esta iniciativa.

En 1946, finalizada ya la guerra, se retomó la iniciativa en la tercera conferencia realizada en México. Sin embargo, esta reunión trascendió la propuesta hecha años atrás para ahora solicitar la creación de una comisión de expertos sobre los problemas sociales de las poblaciones autóctonas del mundo. Además se insistió en la necesidad de un estudio sobre la situación de los indios en el continente americano, que finalmente fue presentado en la cuarta conferencia celebrada en Uruguay (1949).

Pronto el activismo de los Estados latinoamericanos rindió frutos cuando el Consejo de Administración de la OIT decidió crear la *Comisión de Expertos sobre Trabajo Indígena* en 1946. De los quince integrantes de la Comisión los Estados de América Latina ocuparon ocho lugares: Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, México, Perú, Colombia y Venezuela.²³⁸ Incluso la primera reunión de la nueva Comisión se realizó en Bolivia (1951).

En 1953, la OIT publicó el primer estudio de orden mundial sobre las condiciones de vida de las poblaciones indias. Titulada *Condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas en los países independientes*, esta investigación estuvo compuesta de cuatro grandes partes. En la primera, se abordó el papel y las acciones de las agencias internacionales pertenecientes al sistema de la ONU en favor de las poblaciones indígenas. En la segunda parte del trabajo se realizó una descripción sobre los principales grupos indígenas de todo el mundo, dicho recuento se hizo con base en la distribución continental de las etnias. En tercer lugar se abordó el estudio de los principales problemas de vida y de trabajo de los indios en el mundo, se tocaron cuestiones como el régimen de la tierra, reclutamiento y condiciones de trabajo,

²³⁸ El resto de los países integrantes fueron: Canadá, Estados Unidos, Filipinas, India, Nueva Zelanda, Birmania y Pakistán.

formación profesional, artesanías e industrias rurales, seguridad y asistencia social, salud, educación, idiomas y su integración a la sociedad nacional. La última parte de la investigación fue dedicada al estudio de la situación jurídico-administrativa de los indígenas en cada uno de sus continentes.²³⁹

Es necesario señalar que este primer trabajo realizado por la OIT tuvo varias deficiencias,²⁴⁰ pero a pesar de eso fue un estudio valioso para la doctrina del derecho internacional del trabajo y sirvió como base para la elaboración de futuros convenios. Por ejemplo, en este documento se incluyó una de las primeras definiciones de indígena en un estudio de esta envergadura:

Indígenas son los descendientes de la población autóctona que moraba en un determinado país en la época de la colonización o la conquista (o de varias olas sucesivas de conquista), llevadas a cabo por algunos de los antepasados de los grupos no autóctonos que, en la actualidad, detentan el poder político y económico; en general, los descendientes de esa población autóctona tienden a vivir en conformidad con las instituciones sociales, económicas y culturales anteriores a la colonización o a la conquista (combinadas en algunos países con un régimen semifeudal de la tierra), en lugar de incorporarse a la cultura de la nación a la que pertenecen. Si no participan plenamente en la economía y la cultura nacionales, es debido a que existen barreras de lenguaje, costumbres, creencias, prejuicios, etc., y, a menudo, un régimen anacrónico e injusto en las relaciones obreropatronales y otros factores de orden social y político. Cuando su plena participación en la vida nacional no es frustrada por alguno de los obstáculos arriba citados, es restringida por influencias de orden histórico que producen en la mente del indígena una actitud de lealtad prioritaria hacia su condición de miembro de una determinada tribu; en el caso de los individuos o grupos indígenas marginales, el problema se origina en el hecho de que, tanto en el medio nacional como en el medio indígena, no son aceptados completamente o no pueden ni desean participar en la convivencia organizada de una u otra sociedad.²⁴¹

²³⁹ Véase: Oficina Internacional del Trabajo, *Condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas en los países independientes*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1955.

²⁴⁰ Que consistían en las contradicciones o falta de confiabilidad de los datos que los propios gobiernos mandaron a la OIT. *Ibidem.*, p. 3.

²⁴¹ *Poblaciones indígenas*, op. cit., págs. 25-26. Citado por: *Ibidem.*, pp. 56-57.

Como podemos observar la anterior definición junto con las consideraciones que la acompañan nos revelan como fue concebida la cuestión indígena para la OIT en la década de los cincuenta. Fue claro el espíritu evolucionista de esta investigación similar o igual a la que motivó, en buena medida, las políticas del indigenismo mexicano. En las dos podemos ver la preocupación por la protección de las etnias pero a costa de su integración a la sociedad nacional. Esta fue la idea que predominó en la consecuencia jurídica de este estudio patrocinado por la OIT: el Convenio número 107 *Relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes*.

En 1957, la OIT discutió la aprobación de lo que a la postre sería el primer instrumento legal internacional con fuerza vinculante destinado a las poblaciones indígenas y tribales.²⁴² Al igual que en el estudio sobre *Condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas en los países independientes*, el espíritu Convenio número 107 planteaba que la solución de los problemas de los autóctonos tenía que pasar por el abandono de las culturas atrasadas para integrarse a las sociedades nacionales y modernas. Como anterior, lo podemos confirmar con las siguientes líneas del preámbulo del dicho tratado:

Considerando que la adopción de normas internacionales de carácter general en la materia facilitará la acción indispensable para garantizar la protección de las poblaciones que se trata, su integración progresiva en sus respectivas colectividades nacionales y el mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo;²⁴³

²⁴² No existe un criterio muy claro que nos marque claramente la distinción entre lo "indígena" y lo "tribal". Sin embargo, la idea a que comúnmente se recurre es que el primero tiene una descendencia de un grupo claramente anterior a una colonización; así por ejemplo: los pueblos autóctonos americanos y australianos son considerados indígenas. Por el contrario, en los pueblos considerados tribales no se cuenta con una "anterioridad" o "antigüedad" (por lo menos no tan claramente). Se trata de pueblos que tienen la misma o menos antigüedad que los grupos dominantes de sus Estados nacionales, pero que mantienen sus propios sistemas culturales y sociales. Este es el caso de muchos de los pueblos de Asia y África. Organización Internacional del Trabajo, *Los pueblos indígenas, tribales y la OIT*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, p. 3.

²⁴³ *Convenio número 107 Relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1957, Fuente: Página Web de la Organización Internacional del Trabajo <http://www.ilo.org>

El cuerpo del tratado estaba compuesto de siete partes. En los principios generales se fijó los destinatarios de la convención, para lo cual se tomaron en cuenta criterios económicos, antropológicos e históricos como a continuación lo podemos observar:

a) a los miembros de las poblaciones tribuales o semitribuales en los países independientes, cuyas condiciones sociales y económicas correspondan a una etapa menos avanzada [...] que la alcanzada por otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidas total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

b) a los miembros de las poblaciones tribuales o semitribuales en los países independientes, consideradas indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país, o en una región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la conquista o la colonización y que, cualquiera que esa su situación jurídica, viven más de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época que con las instituciones de la nación a que pertenecen.²⁴⁴

Dentro de esta primera parte, la OIT delegó a los Estados la protección de las poblaciones indígenas, para lograr ese fin “los gobiernos [tendrán que] desarrollar programas coordinados y sistemáticos [políticas indigenistas] con miras a la protección de las poblaciones en cuestión y a su integración progresiva en la vida de sus respectivos países.”²⁴⁵ Al aplicar esta política indigenista integral los gobiernos tendrían que:

- a) buscar la colaboración de dichas poblaciones y de sus representantes;
- b) ofrecer a dichas poblaciones oportunidades para el pleno desarrollo de sus iniciativas;
- c) estimular por todos los medios posibles entre dichas poblaciones el desarrollo de las libertades cívicas y el establecimiento de instituciones electivas, o la participación en tales instituciones.²⁴⁶

ilolex/spanish/convdisp1.htm Fecha de consulta: 1 de julio de 2004. En adelante para citar este convenio pondremos el número del artículo e *Idem.* para indicar que se trata del mismo cuerpo jurídico.

²⁴⁴ Artículo 1, *Idem.*

²⁴⁵ Artículo 2, *Idem.*

²⁴⁶ Artículo 4, *Idem.*

En el apartado dedicado a las tierras, el convenio 107 garantizó a las poblaciones indígenas el reconocimiento de su derecho de propiedad, colectivo o individual, sobre los territorios que tradicionalmente han ocupado.²⁴⁷ Por lo tanto, “no deberá trasladarse a las poblaciones en cuestión de sus territorios habituales sin su libre consentimiento, salvo por razones previstas por la legislación nacional relativas a la seguridad nacional, al desarrollo económico del país o a la salud de dichas poblaciones”,²⁴⁸ pero cuando en “casos fuere necesario tal traslado a título excepcional, los interesados deberán recibir tierras de calidad por lo menos igual a la de las que ocupaban anteriormente y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro.”²⁴⁹

La parte sobre la contratación y condiciones de empleo obligó a los Estados miembros de la OIT ha adoptar “medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a las poblaciones en cuestión una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo”,²⁵⁰ dentro de los marcos de su legislación nacional. También procuró erradicar todo tipo de discriminación laboral, así como asegurar para los trabajadores autóctonos asistencia médica y social.²⁵¹

En la cuarta parte sobre la formación profesional, artesanía e industrias rurales; la convención 107 ordenó a los Estados otorgar las mismas oportunidades de desarrollo profesional a los integrantes de las poblaciones indias que a los demás ciudadanos.²⁵² “Cuando los programas generales de formación profesional no respondan a las necesidades especiales de las personas pertenecientes a las poblaciones en cuestión, los gobiernos deberán crear medios especiales de formación para dichas personas.”²⁵³ Además, este apartado pone énfasis en el fomento de las artesanías y a la industria rural como un medio de desarrollo económico de las poblaciones autóctonas.²⁵⁴

²⁴⁷ Artículo 11, *Idem.*

²⁴⁸ Artículo 12, *Idem.*

²⁴⁹ *Idem.*

²⁵⁰ Artículo 15, *Idem.*

²⁵¹ *Idem.*

²⁵² Artículo 16, *Idem.*

²⁵³ Artículo 17, *Idem.*

²⁵⁴ Artículo 18, *Idem.*

La seguridad social y sanidad fue la materia de la quinta sección del tratado. En ésta la OIT obligó a sus miembros a garantizar la seguridad social y los servicios de sanidad a los trabajadores indios y a las demás personas pertenecientes a las poblaciones autóctonas.²⁵⁵

Al igual que la anterior parte, la sexta sección de la convención sobre educación y medios de información garantizó la igualdad en oportunidades a los integrantes de las poblaciones indígenas respecto de los demás integrantes de la sociedad nacional.²⁵⁶ Un elemento sobresaliente de este apartado fue la disposición de que “se deberá enseñar a los niños de las poblaciones en cuestión a leer y escribir en su lengua materna”²⁵⁷, aunque también dispone que se “deberá asegurar la transición progresiva de la lengua materna o vernácula a la lengua nacional”²⁵⁸, pero igualmente “deberán adoptarse, en la medida de lo posible, disposiciones adecuadas para preservar el idioma materno o la lengua vernácula.”²⁵⁹

El penúltimo apartado de este convenio trata sobre la administración de los programas destinados a las poblaciones materia de la convención. Por último, la octava sección titulada disposiciones generales trata sobre la operatividad del tratado en los Estados miembros de la OIT.

El Convenio número 107 fue en el Derecho lo que en la Antropología fue el indigenismo, y al igual que este último la convención 107 ha recibido duras críticas, a veces injustas, por parte de las organizaciones indígenas y de los estudiosos del derecho indio. Al igual que el indigenismo, el tratado relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes ha sido presentado por varios estudios como la parte oscura y etnocida en la historia del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Las apreciaciones anteriores tienen algo de cierto, sin embargo, no son del todo justas y equilibradas. Es innegable el carácter integracionista y

²⁵⁵ Artículos 19 y 20, *Idem*.

²⁵⁶ Artículo 21, *Idem*.

²⁵⁷ Artículo 23, *Idem*.

²⁵⁸ *Idem*.

²⁵⁹ *Idem*.

paternalista del convenio, pero son el producto de las formas de concebir la cuestión indígena y las políticas públicas en esa época. También es cierto que las pocas disposiciones que protegían algunos elementos culturales de las etnias tenían más bien una inspiración folklorista que un verdadero respeto a las culturas autóctonas. Empero es justo reconocer que varias de las normas de la convención (como la protección de las tierras, la no discriminación laboral, el acceso a los servicios de salud) representaron un avance significativo en la creación de un marco jurídico que reconociera ciertos derechos a los indígenas, aunque a la luz de hoy parezcan avances insignificantes, la realidad es que en la mitad del siglo pasado no lo fueron.

En nuestra opinión la adopción de este tratado, lejos de responder a intereses ocultos o conservadores, fue una acción progresista para su momento histórico. El debate del proyecto de convenio, en la que por cierto la delegación mexicana jugó un papel estelar (para bien y para mal), en la Conferencia nos ilustra la interesante discusión en torno a su aprobación y nos resalta el mérito de este medio legal.

El debate lo inició el Sr. Yllanes Ramos delegado patronal de México, su postura consistió en votar en contra del proyecto de convenio, puesto que según él la OIT y su Conferencia no eran capaces de emitir un convenio sobre las poblaciones en un sentido integral: “estamos de acuerdo con los principios que allí están establecidos [en el proyecto de convenio] y, en general con los principios, excepción hecha de aquellos donde nosotros planteamos nuestra incompetencia desde un punto de vista no de humildad, sino de realismo, porque dijimos que no somos capaces por falta de preparación...”²⁶⁰ El Sr. Yllanes complementó su intervención afirmando que el proyecto invadía la esfera de otras agencias internacionales:

Significa, entonces, que en este documento se plantea un dilema. Se estudia al indígena —y uso aquí indígena en el sentido general para no repetir lo de tribal o semitribal y todo aquello que se deriva de la definición—, y si se examina únicamente el problema del indígena al campo propio y exclusivo de la O.I.T. no es posible examinar la totalidad

²⁶⁰ Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas de la cuadragésima reunión 1957*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1958, p. 400.

de la relación humana para integración. Si se examina, en cambio, en toda su integridad, nos estamos metiendo en campo que no es propio, es decir, nos estamos metiendo en aquello que corresponde a otras organizaciones y que además figura en los términos del convenio o acuerdo entre las Naciones Unidas y la O.I.T.²⁶¹

Como podemos observar la oposición del representante de los empleadores de México se fundó en cuestiones de forma y no de fondo, ya que no discutió el contenido de ningún artículo del proyecto. De forma similar el Sr. Bellingham Smith, consejero técnico de los empleadores del Reino Unido, esgrimió una razón de forma para pedir que no se aprobara el convenio número 107:

Desgraciadamente en esta Conferencia se está generalizando la idea de que un convenio es la única solución, y se ha convertido en un fetiche para considerar estos temas; no hay otra solución ni siquiera se busca. Hay algunos casos y materias y éste es uno de ellos, en que la adopción de una recomendación es más apropiada para satisfacer los deseos expresados que la adopción de un convenio...

El convenio propuesto es realmente una recomendación con el título de convenio. Un convenio debe de imponer obligaciones precisas, mientras que una recomendación solamente establece normas.

He leído este convenio, y no veo dónde impone las obligaciones precisas, y de ello se infiere que será difícil, para los países que tengan el valor de ratificarlo, aplicar sus disposiciones...²⁶²

A pesar de estas dos primeras intervenciones, la convención pudo ser aprobada por una andanada de intervenciones en favor del proyecto. Vale la pena resaltar el apoyo y participación decisiva de los delegados de los Estados latinoamericanos, particularmente de México, Perú y Brasil, puesto que en sus intervenciones lograron desvirtuar los argumentos formalistas de sus compañeros que impulsaban el rechazo del proyecto.

El consejero técnico de los trabajadores de México, el Sr. Macín, fue el primero en defender el convenio propuesto. Primero se refirió a la supuesta

incapacidad de la OIT por desconocimiento o ignorancia: "Si realmente dentro de la O.I.T. ha habido una comisión auténticamente técnica, seguramente fue a la que correspondió el asunto de los trabajadores indígenas."²⁶³ Posteriormente se refirió a la supuesta invasión de competencias de otras organizaciones: "La O.I.T. consultó antes de ahora a los organismos especializados de las Naciones Unidas; que tuvo su colaboración; que esta colaboración fué amplia..."²⁶⁴

En nuestra opinión la intervención mejor sustentada, jurídicamente hablando, fue la del Sr. Pinilla delegado de los empleadores del Perú. En su brillante participación destacó la importancia de la cuestión indígena, relegando el asunto de la forma a un plano secundario y rescató lo verdaderamente importante o el fondo de la discusión: la situación de las poblaciones autóctonas.²⁶⁵ El Sr. Pinilla complementó su intervención con la contundente argumentación que a continuación transcribimos:

Se ha hablado de asuntos de competencia. De una manera estrictamente legal, aquí se ha procedido casi a la inversa. En el campo del derecho se plantean excepciones de incompetencia, porque no solamente es antijurídico, sino poco elegante presumir la incompetencia. La competencia se presume, mientras que la incompetencia se demuestra. Y justamente quienes plantean en los casos de derecho excepciones de incompetencia son precisamente aquellos que consideran que su competencia, su esfera de competencia, ha sido invadida por un extraño. Pero lo extraño de este caso es que aquellos que deberían haberse sentido invadidos en su esfera de competencia no han presentado ninguna excepción de incompetencia, no han protestado, no han puesto en tela de juicio la competencia de la Organización Internacional del Trabajo. Y precisamente en este caso, en el supuesto de que exista incompetencia, deberían haberlo hecho son las otras agencias especializadas de las Naciones Unidas o los propios gobiernos. Pero es el caso que ni los propios gobiernos ni las agencias especializadas de las Naciones Unidas han planteado ninguna excepción de incompetencia.²⁶⁶

²⁶¹ *Ibidem.*, p. 401.

²⁶² *Idem.*

²⁶³ *Ibidem.*, p. 402.

²⁶⁴ *Idem.*

²⁶¹ *Idem.*

²⁶² *Idem.*

También nos parece trascendente señalar la postura de los representantes de los gobiernos de Brasil y México, el Sr. Barboza Carneiro y el Sr. Aguirre Molina, respectivamente. Ambos delegados apoyaron el proyecto de convenio aduciendo expresamente la compatibilidad del tratado en discusión con las respectivas políticas indigenista que sus gobiernos aplicaban a las poblaciones indígenas.²⁶⁷

Dentro de las intervenciones en pro del convenio propuesto nos llama la atención la vehemente participación del Sr. Potekhin, consejero técnico gubernamental de la Unión Soviética. Lo relevante de la intervención del Sr. Potekhin es el discurso (casi indianista) que utilizó, muy similar al de las organizaciones indígenas que a la postre impugnaron y denunciarían este tratado:

Al terminar este siglo, cuyo fin no está tan distante, habrán transcurrido 500 años desde el descubrimiento de América. En la tierra americana el hombre blanco llegó hace casi cinco siglos y vino trayendo la bandera del progreso; puso su planta sobre la tierra americana como quien llevaba una civilización y una cultura muy elevadas. Pero ¿cuáles son los resultados hasta ahora después de varios siglos? En 1957 nos encontramos aquí reunidos en esta Conferencia para estudiar la cuestión de cómo vamos a resolver el problema del atraso social, económico y cultural de la población indígena de América. ¿Cómo ha podido ocurrir esto? ¿Cómo ha podido ocurrir que en el espacio de más de cuatro siglos no hayamos podido suprimir este problema, que tengamos todavía que examinarlo para resolverlo? ¿Cómo es posible que después de tanto tiempo los indígenas sigan en tales condiciones? Eso se explica porque la población indígena del continente americano fué exterminada por los ocupantes de aquel continente y los sobrevivientes fueron instalados en condiciones en que realmente era muy difícil desarrollarse.²⁶⁸

Por último, es pertinente mencionar que hubo delegados que prefirieron abstenerse, particularmente los de Nueva Zelanda y Canadá, porque alegaron que en sus países tenían un marco jurídico más avanzado y el

pronunciarse a favor del convenio significaría dar un paso atrás. Con estas tres posiciones en la Conferencia, el proyecto de convenio se aprobó con 165 votos a favor, 14 en contra y 22 abstenciones.²⁶⁹ La convención 107 de la OIT fue ratificada por el Estado mexicano en junio de 1959 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 1960.²⁷⁰

El tratado 107 estuvo operando durante 29 años, fue hasta 1986 cuando se planteó la necesidad de someter dicho tratado a una revisión. Principalmente cuatro factores de orden general fueron determinantes para la revisión del convenio; el primero fue la denuncia que de éste hicieron las organizaciones indígenas en la ONU, más específicamente en el recién creado Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas;²⁷¹ el segundo consistió en el desfase mundial de las políticas paternalistas e integradoras, propias de un modelo económico que no correspondía al neoliberalismo; un tercer elemento a tomar en cuenta fue el giro intelectual que dio la cuestión indígena en la Antropología (desde los años setenta como ya vimos), junto con el avance y desarrollo de la teoría de los derechos humanos en las organizaciones internacionales. Por último, tenemos que mencionar el proceso descolonización como un factor importante, aunque con repercusiones contradictorias para los pueblos indígenas. Por un lado, contribuyó al desarrollo del derecho internacional de los pueblos y sepultó la supuesta superioridad cultural de las potencias occidentales; pero por otro, acarrió una serie de políticas (a veces extremas) de los nuevos Estados hacia los pueblos indios en aras de mantener la unidad nacional.²⁷²

En noviembre de 1986 durante la 234ª reunión del Consejo de Administración se decidió que se trataría en la 75ª Conferencia de la OIT (en

²⁶⁷ *Ibidem.*, p. 415.

²⁶⁸ Jorge Alberto González Galván, "El reconocimiento... *Op. Cit.*, p. 84.

²⁶⁹ Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas de la septuagésima sexta reunión 1989*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, p. 25/1.

²⁷⁰ Es el caso de los autóctonos de África: los tuareg, masai, pigmeos y san. Estos pueblos han sido perseguidos por los propios Estados africanos, quienes en el mejor de los casos los obligan a sedentarizarse (ya que lo consideran necesario para el desarrollo de sus países) y en el peor los reprimen violentamente y encierran en cárceles. Norbert Rouland, Stéphane Pierré-Caps y Jaques Poumarede, *Op. Cit.*, p. 5.

²⁶⁷ Véase: *Ibidem.*, pp. 404 y 412.

²⁶⁸ *Ibidem.*, p. 407.

1988) la Revisión parcial del Convenio número 107. Se elaboró un informe previo con la finalidad de que fuera la base para la posterior discusión en la Conferencia. Este documento incluía un cuestionario sobre las posibles reformas que podía sufrir el convenio 107 y fue distribuido a todos los Estados miembros de la OIT para que lo respondieran y se fijaran así las principales líneas del nuevo convenio.²⁷³ Las respuestas que los Estados tenían que entregar a la OIT, debían hacerlo bajo previa consulta con las organizaciones de trabajadores y patrones más representativas, y sólo opcionalmente a los representantes y organizaciones indígenas. Desafortunadamente la consulta con los principales afectados o inmiscuidos, es decir, con los indios fue prácticamente nula, sólo Australia, Canadá, Finlandia y Suecia realizaron consultas con sus etnias.

Resulta interesante contrastar las respuestas de los gobiernos de los países miembros de la OIT con las políticas que en realidad aplicaban, especialmente la de México, ya que sus respuestas a la OIT pareciera tener una apertura total (o muy progresista) respecto a los derechos de los pueblos indígenas, cosa que sólo se quedaba en el discurso. Por ejemplo, en la pregunta número 2: *¿Se considera que la orientación básica de un convenio revisado debería reflejar el respeto por las culturas y tradiciones de los pueblos indígenas y tribuales en cuestión y su derecho a ser consultados sobre decisiones que les afecten?* El gobierno mexicano respondió: "Sí; además del respeto por la autodeterminación política y económica dentro de sus comunidades";²⁷⁴ autonomía que evidentemente no reconocía ni reconoce en la práctica a los pueblos indios mexicanos.

La revisión del convenio 107 se definió prácticamente desde la comisión encargada para tal efecto.²⁷⁵ Muchos de los aspectos del proyecto de tratado tuvieron un acuerdo casi unánime como: el rechazo al espíritu

integracionista del convenio 107 y la participación de los pueblos indígenas en cualquier decisión que los afecte.²⁷⁶ De igual forma, los puntos controvertidos que originaron un fuerte debate fueron: la sustitución en la convención del término *poblaciones* por el de *pueblo*, así como la cuestión de los derechos territoriales de los pueblos indígenas.²⁷⁷

En cuanto al primer punto controvertido, varios miembros gubernamentales (entre ellos los de Argentina, Venezuela, Canadá e India) manifestaron su preocupación por probables interpretaciones "erróneas" del término pueblo, ya que en el derecho internacional este concepto alude directamente al derecho de la autodeterminación. Según estos delegados junto con casi todo el sector empleador, el hablar de pueblos indígenas implicaría reconocer un Estado dentro de otro Estado y además fomentaría problemas de separatismo político al interior de los Estados nacionales miembros de la OIT. Otro sector de los delegados gubernamentales estaban decididos a apoyar el cambio, pero con la inclusión de una cláusula aclaratoria en la que se limitara el alcance de la categoría de pueblo. Por su parte los trabajadores y unos pocos representantes gubernamentales apoyaban sin reserva la nueva terminología propuesta.

En lo correspondiente a los derechos territoriales, la discusión se centró en la sustitución del término tierras por el de territorio. El primero es más limitado que el segundo, tierras se refiere a la ubicación geográfica de determinado grupo, en cambio territorio implica un lugar más amplio donde están incluidas las tierras, es decir, el hábitat completo de los pueblos indígenas.²⁷⁸ Esta discusión no era menor ya que dependiendo de la terminología se fijarían los derechos de los indios sobre los recursos naturales, bosques, selvas e incluso recursos del subsuelo.

Finalmente el proyecto del convenio logró superar la etapa de la comisión mediante un cabildeo, en donde tanto el sector empleador como el de los trabajadores (que defendía las propuestas de las organizaciones indígenas) tuvieron que ceder en sus posiciones originales. Ya en la Conferencia no

²⁷³ Véase: Conferencia Internacional del Trabajo, *Revisión parcial del convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales 1957* (núm. 107), Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1988, p. 115.

²⁷⁴ *Ibidem.*, p. 8.

²⁷⁵ Para conocer el procedimiento de elaboración de un convenio de la OIT véase: Magdalena Gómez, *Derechos Indígenas. Lectura Comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1995, pp. 16-17.

²⁷⁶ Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas de la septuagésima sexta...* Op. Cit., pp. 25/1-25/28.

²⁷⁷ *Idem.*

²⁷⁸ Magdalena Gómez, *Op. Cit.*, p. 79.

hubo mayor discusión del proyecto entre los delegados gubernamentales, trabajadores y patronales, quedando aprobado el nuevo Convenio número 169 *Sobre Pueblos Indígenas y Tribales* en la trigésimo cuarta sesión de la septuagésima sexta reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

El Convenio número 169 tiene diez partes más el preámbulo.²⁷⁹ Los principales cambios los podemos encontrar en las dos primeras partes del convenio la de política general y la de tierras, en las siguientes disposiciones del convenio sólo se reafirman y en algunos casos se amplían las protecciones que se reconocían a los pueblos indios desde el Convenio 107. Ya desde el preámbulo se adelanta cual fue la idea en que se inspiró y sus principales diferencias con la convención antecesora (la número 107):

Considerando que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia a la asimilación de las normas anteriores;

Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y a fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven;²⁸⁰

²⁷⁹ En esta investigación no haremos a un estudio jurídico detallado del Convenio número 169, en realidad nos importa principalmente señalar cuales fueron los avances y la evolución en relación al convenio número 107. Sin embargo, si se requiere de un análisis artículo por artículo del Convenio véase: Magdalena Gómez, *Op. Cit.* Organización Internacional del Trabajo, *Convenio Número 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Un manual*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2003. Organización Internacional del Trabajo y Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático, *Pueblos Indígenas y Tribales: Guía para la Aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1996. José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes (Coord.), *Análisis interdisciplinario del convenio 169 de la OIT. IX Jornadas Lascasianas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000.

²⁸⁰ *Convenio número 169 Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1989. Fuente: Página Web de la Organización Internacional del Trabajo <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm> Fecha de consulta: 1 de julio de 2004. En adelante para citar este convenio pondremos el número del artículo e *Idem.* para indicar que se trata del mismo cuerpo jurídico.

En la primera parte se destacan los avances más importantes del convenio. Uno de ellos consistió en el empleo del término pueblo, aunque en mismo documento se limitó el alcance de esta categoría. De este modo el artículo 1 del convenio nos dice:

1. El presente Convenio se aplica:

a) a los pueblos tribales en los países independientes...

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o establecimiento de las fronteras estatales actuales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

...

3. La utilización del término "pueblos" en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.²⁸¹

Otro elemento importante a destacar de este mismo artículo es la introducción del criterio de autoidentificación para considerar a una persona indígena o tribal. Lo anterior, representó un notorio avance para lo indios, ya que muchos gobiernos utilizaban otro tipo de criterios para negar la existencia de pueblos indígenas o tribales al interior de sus Estados.

En los artículos 2, 5, 6, 7, 8 y 9 se reconocieron una serie de derechos que otorgan un régimen de autonomía limitada a los pueblos indígenas. Dicha autodeterminación se ilustra principalmente en las siguientes disposiciones:

Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;

²⁸¹ Artículo 1, *Idem.*

b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;

...

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;²⁸²

La segunda parte del convenio es la referente a las tierras y territorios. Como ya habíamos señalado antes, éste fue el otro punto que causó más debate en la Conferencia. Los delegados de los empleadores junto con algunos representantes gubernamentales alegaron que no era conveniente utilizar el término territorio puesto que ocasionaría conflictos con muchas legislaciones nacionales, por su parte el resto representantes gubernamentales y el sector trabajador pugnaban porque se adoptara la palabra territorio, alegando que éste no tendría implicaciones para la soberanía nacional. Finalmente se decidió que se manejaría la expresión "territorios" pero acompañado de "tierras" para delimitar los alcances de las prerrogativas que pudieran invocar los pueblos indios.

Esta parte del convenio también representó una lucha importante, puesto que de los derechos territoriales que pudieran reconocerles a los indios dependía la posibilidad de asegurar una base para sus iniciativas económicas, sociales y culturales, es decir, su propia autogestión. El texto de los artículos 13, 14 y 15 nos resumen estos derechos:

Artículo 13

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras

o territorios, o con ambos, según los casos que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

...

Artículo 14

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan...

Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras...²⁸³

La aceptación de este convenio por parte de las organizaciones indígenas se debe de sopesar de formas distintas. Por ejemplo las organizaciones indígenas que asistieron a la revisión de la convención 107 manifestaron casi con unanimidad su rechazo al proceso de revisión y al mismo nuevo tratado. La siguiente cita nos da cuenta del ánimo de esas organizaciones:

No hemos venido aquí a ser observadores pasivos, mientras los diplomáticos, los dirigentes laborales y los empresarios deciden que van a hacer con nosotros. No hemos venido aquí para dar a sus deliberaciones nuestra aprobación tácita con nuestra presencia. Tampoco hemos venido para que la Organización Internacional del Trabajo pueda decirle al mundo que ha consultado a los pueblos indígenas durante la revisión del Convenio núm. 107. Porque, en realidad, no se nos ha consultado.

²⁸³ Artículos 13-15; *Idem*.

²⁸² Artículos 5-6, *Idem*.

Lo que he observado aquí en los últimos días ha sido un despliegue vergonzoso de codicia, una justificación del genocidio y el intento de conseguir la aprobación internacional para mantener el proceso de opresión de los débiles por los fuertes y de los pobres por los ricos.²⁸⁴

A pesar del rechazo inicial del convenio 169, otras organizaciones indígenas sobre todo de países latinoamericanos recibieron con beneplácito la nueva convención de la OIT e incluyeron dentro de sus objetivos de lucha la ratificación de este tratado en sus respectivos Estados. Las posiciones encontradas de las organizaciones indígenas respecto al convenio número 169, hay que entenderlas no como contradicciones, sino como la expresión de los que es la lucha indígena en el mundo: un motor de diferentes tiempos. La mayoría de las organizaciones autóctonas con representación en ese momento en las OIT y en la ONU eran originarias de países desarrollados y con cierta tradición democrática en donde ya existía antes de la convención de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales un marco jurídico cercano o incluso superior al que proporcionó la nueva herramienta jurídica. En cambio, en los países latinoamericanos las realidades de los pueblos indios eran (y son) muy diferentes, los marcos jurídicos eran bastante desfavorables o simplemente eran inexistentes. Por eso para muchas de las organizaciones indias latinoamericanas el convenio representó un gran avance y una causa por la cual se debía de luchar. Por ejemplo, en el Cuarto Encuentro del Parlamento Indígena de América realizado en Guatemala (1990) se resolvió pedir a los gobiernos de los diferentes países de América la ratificación del Convenio 169.²⁸⁵ De igual forma en la Comisión de Derechos humanos y Derechos Indios de la Campaña Continental 500 años de Resistencia Indígena, Negra y Popular, se acordó exigir a los Estados Unidos la ratificación del convenio 169.²⁸⁶ El Movimiento Nacional de Resistencia Maya, Garífuna y Popular de Guatemala vio con buenos ojos al tratado de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales e incluso impulsó talleres sobre sus alcances. En México,

²⁸⁴ Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas de la septuagésima sexta...* Op. Cit., p. 6/31.

²⁸⁵ José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes, Op. Cit., pp. 40-41.

²⁸⁶ Sergio Sarmiento Silva (Coord.), *Voces...* Op. Cit., p. 255.

el Frente Independiente de Pueblos Indios se dio a la tarea de difundir un material sobre el multicitado convenio de la OIT que fue conocido como *Manual de cultura popular sobre el convenio 169*.²⁸⁷

El convenio 169 de la OIT en México

El gobierno mexicano ratificó el convenio 169 el 5 de septiembre de 1990, pero adquirió formalmente el carácter de ley interna hasta que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Enero de 1991, una vez que fue aprobado por el Senado de la República.²⁸⁸ De esta forma el Estado mexicano se convirtió en el segundo miembro de la OIT en ratificar este instrumento jurídico, sólo de tras de Noruega que lo hizo en junio del mismo año.

La adopción del convenio número 169 no estuvo exenta de críticas y problemas para su aplicación, de hecho este instrumento sigue siendo desconocido o visto con mucho recelo por varios juristas y jueces. La tradición jurídica mexicana se ha caracterizado por dos elementos, el primero una arraigada tradición liberal heredada desde la época de la Constitución de 1857 basada en el individualismo y el igualitarismo radical (a pesar del carácter social de la Constitución de 1917), el segundo es un positivo jurídico excesivo que en muchas ocasiones se traduce en una producción de códigos y cuerpos legales muy basta que hace muy complejo, y contradictorio en ocasiones, al sistema jurídico mexicano. En esta realidad jurídica entró en vigor la convención sobre pueblos indígenas y tribales en México. Existieron o se pretendieron crear varios problemas para negar la validez y aplicación de dicho instrumento jurídico, los principales consistieron en argumentar que el convenio no era susceptible de aplicarse porque según ellos no existía ninguna ley que estableciera competencia de alguna autoridad para hacer valer dicho tratado, también se consignaba que existían contradicciones entre las disposiciones del convenio y la legislación nacional.

²⁸⁷ José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes, Op. Cit., pp. 42-45.

²⁸⁸ Para ver documentos originales sobre la ratificación de México del Convenio número 169 de la OIT Véase: Organización Internacional del Trabajo e Instituto Nacional Indigenista, *Organización Internacional del Trabajo, convenio 169. X aniversario de su vigencia en México*, México, Instituto Nacional Indigenista, 2001.

El primer argumento estaba basado en una aplicación inexacta o fiosa del Derecho, que fácilmente se desdibuja consultando el artículo 3 de la Constitución federal que señalaba:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que de ella emanen y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley suprema en toda la Unión.

Los jueces de cada Estado [entidad federativa] se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en la Constituciones o leyes de los Estados.²⁸⁹

Sumando a lo anterior casi todos los códigos civiles (que se aplican forma supletoria para todas las ramas del derecho) de las entidades federativas contienen un artículo en el cual se dispone que ningún juez debe dejar sin resolver una controversia que le presenten para ello, argumentando que no existe norma para el caso. En otras palabras, a la pregunta ¿a quien pueden acudir los pueblos indios o los indígenas como individuos cuando no se respeten sus derechos contenidos en el convenio 169? La respuesta sería que las autoridades que les corresponda dependiendo de la garantía violentada, si se trata de un derecho territorial se tendría que acudir al tribunal agrario, si se trata de una prerrogativa de orden laboral pues la autoridad sería la junta de conciliación y arbitraje correspondiente.²⁹⁰

La segunda cuestión referente a las contradicciones entre las normas del convenio 169 y la legislación nacional fue real, aunque nada extraña. De hecho, las normas jurídicas dictadas por el mismo legislador (el nacional) tienen muchas contradicciones y lagunas, por lo que es natural pensar que una norma internacional que fue pensada para una multiplicidad de realidades legales de varios Estados tuviera algunas normas jurídicas encontradas. Citaremos dos ejemplos de estas antinomias jurídicas. En materia electoral,

el artículo 41 de la Constitución federal vigente en aquel momento establecía el derecho de los ciudadanos a participar en la vida política del país, pero a través de los partidos políticos y mediante voto libre y secreto; por su parte el convenio 169 otorgó en su artículo 8 a los pueblos indios el derecho a mantener sus formas de organización propias (consejo de ancianos, sistema de cargos). Otro ejemplo de antinomias, pero en materia procesal fue el choque entre el artículo 10 del *Código Civil del Distrito Federal* en el cual se establecía que contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario; disposición que contrastaba con el contenido del mismo numeral 8 del convenio de la OIT que dispuso que: al aplicar la legislación nacional a los pueblos indígenas se tendrían que tomar en consideración sus costumbres y su derecho consuetudinario.²⁹¹

No obstante que con la reforma al artículo 4° en 1992 y con el tiempo se han eliminado estas contradicciones, la doctrina jurídica tenía mecanismos para resolver las antinomias en ese momento. La doctrina y la jurisprudencia, fuentes formales del Derecho, señalaban tres criterios para resolver contradicciones entre normas jurídicas: el cronológico, el jerárquico y el de especialidad.

El primero señala que entre dos normas incompatibles de la misma jerarquía deberá prevalecer la de última promulgación, bajo el supuesto de que la actualización de una norma tiende a mejorar una disposición legal. El criterio de la jerarquía indica que ante la incompatibilidad de normas jurídicas deberá de privar la de mayor rango jurídico; para el caso del convenio 169 sólo estaría por debajo de la Constitución federal, pero por encima de las leyes secundarias, códigos y demás ordenamientos jurídicos emitidos por el legislador nacional y de las entidades federativas.²⁹² El último criterio nos dice que cuando una norma de carácter general y una de naturaleza especial entran en contradicción deberá de seguirse la segunda.²⁹³

²⁸⁹ *Ibidem.*, p. 50.

²⁹² Jurisprudencia sobre: Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la constitución federal, en: Organización Internacional del Trabajo e Instituto Nacional Indigenista, *Op. Cit.*, pp. 14-15.

²⁹³ Véase: Francisco López Barcenas, *Convenio...* *Op. Cit.*, pp. 54-58.

Además de los problemas de aceptación del Convenio 169 por los operadores del Derecho en México, tenemos la falta de voluntad del Estado mexicano por hacer cumplir totalmente las obligaciones a las que se comprometió ratificando este cuerpo jurídico.²⁹⁴ De hecho, varios de los problemas que expusimos anteriormente fueron (y son) ocasionados por el incumplimiento del gobierno a realizar las modificaciones jurídicas y administrativas al sistema jurídico-político mexicano que había aceptado efectuar al momento de ratificar el Convenio en cuestión. La falta de interés del Estado se hace patente en casi todos los ámbitos, incluso en las memorias que obligatoriamente tiene que mandar a la OIT sobre la aplicación del Convenio no ha cumplido cabalmente.²⁹⁵

²⁹⁴ Las normas del convenio 169 de la OIT tiene una naturaleza *promocional*, es decir, que tienen como objetivo lograr que el Estado que las ratifique adopte determinadas políticas u acciones (a favor de los pueblos indios), pero no especifican o señalan cuáles deben de ser las medidas que deban de adoptar los Estados para lograr su fin. Así pues, la ratificación del convenio 169 por parte del Estado mexicano implicaba intrínsecamente realizar cambios a la legislación y además modificar las políticas públicas y administrativas dirigidas a los indígenas, cosa que no se cumplió. Jorge Alberto González Galván, "El convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre derechos de los pueblos indígenas y las obligaciones de México con su ratificación", en: *Boletín mexicano de derecho comparado*, nueva serie Año XXXII, núm. 96, Septiembre-Diciembre, 1999, p. 862.

²⁹⁵ Véase: Jorge Alberto González Galván, "El reconocimiento... *Op. Cit.*",

CAPÍTULO IV

La reforma del artículo 4° constitucional de 1992

Consideraciones preliminares

En los apartados anteriores hemos abordado tres procesos diferentes, aunque muy vinculados entre sí, que confluyen en la aprobación del artículo 4° constitucional en 1992. Antes de iniciar el análisis particular del tema central de este trabajo, es necesario examinar, brevemente, un último fenómeno que influyó en la reforma que estamos investigando y que, a su vez, se decantó de los temas estudiados en los capítulos anteriores de este libro. Nos referimos al reconocimiento de los derechos de los pueblos indios en otras Constituciones de América Latina.

Como ya lo anticipamos, una de las consecuencias del giro en las políticas indigenistas, del creciente movimiento indio (impulsado por la coyuntura del V centenario del "descubrimiento de América"), los avances de los pueblos indígenas en el derecho internacional, y por supuesto de las dinámicas internas de cada país de América Latina fue el reconocimiento de algunas de las exigencias de las organizaciones indias en las diferentes Constituciones políticas de sus Estados nación.

En varios países de Sudamérica la inclusión de los indígenas no fue algo nuevo, de hecho en varios de ellos las Constituciones contemplaban a los indios desde el siglo XIX. Fue el caso de Argentina que desde su carta magna de 1819 consideró iguales en derechos y dignidad a los indígenas respecto a los demás ciudadanos.²⁹⁶ No obstante, la presencia étnica en estas

²⁹⁶ Rodolfo Stavenhagen, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, El Colegio de México, El Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988, p. 48.

disposiciones constitucionales estuvieron siempre inspiradas por el liberalismo decimonónico que postulaba la igualdad y la homogeneidad cultural de los ciudadanos.

No fue sino hasta 1986 cuando se empezó a consolidar en América Latina la constitucionalización del pluralismo cultural y de los derechos de los pueblos indígenas.²⁹⁷ En efecto, en ese año entró en vigor la Constitución política de Guatemala que en su artículo 66 reconoció que: "Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos."²⁹⁸

A la Constitución guatemalteca le siguió la de Nicaragua. El gobierno sandinista promulgó su ley máxima en 1987; en ella se reconoció la naturaleza multiétnica del pueblo nicaragüense, la oficialidad de los idiomas de las comunidades de la Costa Atlántica, pero lo más importante, el régimen de autonomía de dichas comunidades.²⁹⁹ En 1988 el Estado brasileño estrenó nueva Constitución, en ella también se hacen menciones y concesiones a los indios pero de una forma más tibia que en Guatemala y Nicaragua.³⁰⁰

Finalmente en 1991, la República de Colombia emitió su Carta Magna. El caso colombiano vale la pena resaltarlo puesto que es uno de los países en donde las reformas constitucionales lograron trastocar las estructuras (por lo menos administrativas) del Estado nacional. La Constitución colombiana adoptó normas que incluyeron el reconocimiento de la multiculturalidad, del multilingüismo, de la educación intercultural, circunscripciones territoriales especiales, autonomía, derecho consuetudinario, representación política en el Senado, etcétera.³⁰¹

Esta tendencia constitucionalista fue otro factor que incidió en la reforma del artículo 4º constitucional en México. Una vez expuesto este importante referente (para entender el contexto histórico-jurídico de nuestro tema central de estudio) nos adentraremos, ahora sí, en el proceso particular del reconocimiento constitucional de los pueblos indios en México.

Hasta este momento hemos dedicado nuestros esfuerzos en tratar de comprender y entender las "grandes dinámicas" o "fuerzas estructurales" que consideramos incidieron determinadamente en el tema materia de nuestra investigación. Evidentemente que el funcionamiento y las contradicciones de estas fuerzas convertidas en sistema no realizan por sí solas actos concretos, en este caso una reforma a la Constitución, ni se apoderan mecánicamente de individuos para ejecutar las consecuencias lógicas de su dinámica o comportamiento.

Lo anterior nos plantea un desafío, ya que para la comprensión cabal de un proceso resultan insuficientes las grandes explicaciones si no van acompañadas de las causas específicas y a veces personales, que permitieron a los actores de carne y hueso proceder de determinada forma frente a nuestro problema de estudio, aunque estas últimas no siempre muestren una coherencia perfecta con los grandes fenómenos de donde supuestamente se derivan.

Los objetivos centrales de este apartado son construir la historia de la reforma a partir de sus principales actores, averiguar cuáles fueron sus propuestas para reformar la Constitución, indagar cuáles eran sus intereses para apoyarlas o rechazarlas, conocer cuáles fueron los medios que permitieron la consumación de este proceso, y porque no aproximarnos a las negociaciones "reales" de las reformas constitucionales en un periodo de profundas transformaciones e importantes cambios en la historia reciente de nuestro país. El desarrollo de este capítulo lo dividiremos en tres partes; primero, estudiaremos el periodo de formación de la propuesta de reforma; después, entraremos a la investigación de la discusión y aprobación legislativa, y por último haremos un balance sobre los alcances jurídicos del artículo 4º constitucional.

²⁹⁷ Vale la pena señalar como un antecedente importante de esta tendencia el caso de la Constitución panameña, que desde 1972 reconoció la autodeterminación del pueblo Kuna. Véase: *Ibidem.*, pp. 60-61.

²⁹⁸ *Ibidem.*, p. 56.

²⁹⁹ *Ibidem.*, p. 58.

³⁰⁰ Véase: Cletus Gregor Barié, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, México, Instituto Interamericano Indigenista, 2000, pp. 175-182.

³⁰¹ Véase: *Ibidem.*, pp. 223-229.

El indigenismo a la Constitución. La formación de la propuesta para reconocer a los pueblos indios en la Carta Magna de México.

El 7 de abril de 1989 el presidente Salinas instaló la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México (CNJPIM),³⁰² este organismo consultivo del INI tuvo como funciones esenciales:

- 1) Generar las propuestas, recomendaciones y opiniones sobre las medidas que contribuyan a mejorar la impartición de justicia a los pueblos indígenas de México;
- 2) Proponer o promover la realización de los estudios y eventos necesarios para conocer la situación de los pueblos indígenas frente al derecho positivo o consuetudinario y frente a los derechos humanos, individuales y colectivos;
- 3) Conocer, evaluar y hacer recomendaciones respecto del Programa de Defensoría que desarrolla el Instituto Nacional Indigenista;
- 4) Difundir materiales sobre el tema de la justicia para los pueblos indígenas. Para el cumplimiento de sus funciones la Comisión recibirá el apoyo que el Instituto pueda proporcionar.³⁰³

No obstante, la encomienda más importante de la CNJPIM fue la elaboración del proyecto de reforma que reconocería los derechos de los pueblos indios mexicanos en la Carta Magna. La Comisión estuvo integrada por antropólogos, juristas, artistas y líderes de opinión, todos ellos invitados por Arturo Warman.³⁰⁴

La CNJPIM fue presidida por el mismo Warman (Director General del INI), como secretario técnico fungió Guillermo Espinosa Velasco (Director de Procuración de Justicia del INI), y la integraron Gonzalo Aguirre Beltrán

(Director del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESAS Golfo), Fernando Benítez (escritor), Guillermo Bonfil Batalla (Director de Culturas Populares), Julieta Campos (escritora), José Carreño Carlón (Director del periódico "El nacional"), José Dávalos (Director de la Facultad de Derecho de la UNAM), Leonel Duran (Director del CIESAS), Gustavo Esteva (escritor y promotor social), Jorge Fernández Souza (Jefe del Departamento de Derecho de la UAM-Atzacapozalco), León García Soler (periodista), Andrés Henestrosa (Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados), Miguel Limón Rojas (Subsecretario de Gobernación), Jorge Madrazo (Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM), Ofelia Medina (Presidente del Comité de Solidaridad con los Grupos Étnicos Marginados A. C.), Luis Ortiz Monasterio (Director General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación), Salomón Nahmad (Director del CIESAS Oaxaca), Ignacio Ovalle Fernández (Director de la CONASUPO), Carlos Rojas Gutiérrez (Coordinador del Programa Nacional de Solidaridad), Mary Carmen Serra (Presidente de la Sociedad Mexicana de Antropología), Rodolfo Stavenhagen (Presidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos), Carlos Tello (Presidente del Consejo Consultivo del PRONASOL), José del Val (Director de Investigación y Promoción Cultural del INI) y Luz María Valdés (Secretaria General del Consejo Nacional de Población).³⁰⁵

Ciertamente la CNJPIM tuvo una composición plural en cuanto a que sus integrantes tenían diferentes posiciones respecto a la cuestión indígena en México; empero, esta diversidad se desmorona si tomamos en cuenta que ninguno de ellos era indígena. Lo anterior también contrasta con la supuesta nueva relación que el presidente Salinas intentaba entablar con las etnias nacionales, esta contradicción se hizo patente en el mismo discurso que dio al instalar la Comisión: "En relación con los pueblos indígenas, debemos desechar toda idea en el fondo etnocentrista de paternalismo [...]. Ellos esperan de nosotros algo más importante y más verdadero: nuestro respeto y solidaridad."³⁰⁶

³⁰² Cristina Oehmichen Bazán (Coord.), *Op. Cit.*, p. 47. El lector interesado puede consultar además las siguientes notas periodísticas: Justicia por fin a indígenas presos, *Uno mas uno*, 8 de abril de 1989; Nuestros indios a la modernidad, *El nacional*, 14 de abril de 1989; Pueblos indígenas de fiesta, *Uno mas uno*, 19 de abril de 1989.

³⁰³ *Discurso de Arturo Warman, Instalación de la Comisión Nacional de Justicia de los Pueblos Indígenas de México*, Centro de Documentación Indígena "Juan Rulfo", FD 09/695.

³⁰⁴ Entrevista con José del Val Blanco, México D.F., 14 de diciembre de 2005. Entrevista con Guillermo Espinosa Velasco, México D.F., 14 de diciembre de 2005.

³⁰⁵ Cristina Oehmichen Bazán (Coord.), *Op. Cit.*, p. 48.

³⁰⁶ *Discurso de Carlos Salinas de Gortari. Instalación de la Comisión de Justicia para los Pueblos Indígenas de México*, Centro de Documentación Indígena "Juan Rulfo", FD 09/695.

Nuevamente, como en antaño, los agentes del indigenismo tomaron las riendas de un asunto en el que los indios debieron ser los principales protagonistas. Sin embargo, esta situación fue posible debido a la dispersión y debilidad del movimiento indígena mexicano en aquel tiempo; además de que como lo señalan del Val y Espinosa (integrante y secretario técnico, respectivamente de la CNJPIM) había grandes dificultades en aquella época para encontrar “verdadera” representatividad indígena a nivel nacional. El escoger a una organización o a un líder también hubiera ocasionado problemas, incluso entre ellos mismos ¿Cuáles serían los criterios para decidir quién sí y quién no? Si se hubiera invitado algún liderazgo, habría la misma duda y suspicacia.³⁰⁷ No obstante, la posición de los integrantes de la Comisión sobre la participación indígena no fue uniforme; por ejemplo, Salomón Nahmad y Guillermo Bonfil denunciaron esta actitud excluyente.³⁰⁸

Más allá de los matices que pudiéramos hacer del anterior argumento, consideramos que se nos presenta un claro panorama de hasta dónde alcanzaba la apertura del sistema priísta de esos años; hasta dónde era factible una iniciativa justa que si se quería llevar a buen termino y no quedarse en un buen propósito, se tenía que ajustar a los estrechos límites democráticos del sistema autoritario imperante. Por otra parte, nos muestra, también, como algunos sectores del gobierno estaban dispuestos a ir cediendo terreno; por supuesto, siempre dentro de los causes que ellos mismos fijaban, en palabras de Adam Przeworski se estaba en presencia de un fenómeno de liberalización de un sistema autoritario.³⁰⁹

Después de hacer un estudio inicial acerca de la situación de los derechos indígenas a nivel nacional e internacional y proponer al INI medidas específicas para lograr una mayor eficacia en la defensa de los indios (preparar defensores indígenas, traductores legales calificados, realizar un censo penitenciario para conocer a detalle el número y la situación jurídica de los

³⁰⁷ Entrevista con José del Val Blanco, México D.F., 14 de diciembre de 2005. Entrevista con Guillermo Espinosa Velasco, México D.F., 14 de diciembre de 2005.

³⁰⁸ Entrevista con Salomón Nahmad. Oaxaca México, 30 de enero de 2006.

³⁰⁹ Adam Przeworski, *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Estados Unidos, Cambridge University Press, 1995, pp. 97-98.

presos indígenas, etcétera), la Comisión se dio a la tarea de realizar una primera propuesta de reforma constitucional.

El trabajo para lograr un consenso en el contenido y alcance del proyecto de reforma fue muy difícil, ya que las propuestas que presentaron los integrantes en ocasiones tenían diferencias diametrales. Por ejemplo, hubo algunas que intentaron introducir la cuestión de la autonomía, pero también hubo posturas que afirmaban que la reforma era innecesaria.³¹⁰

Las posiciones que abogaron por la autonomía indígena fueron las de Guillermo Bonfil Batalla, Salomón Nahmad y Víctor de la Cruz. Bonfil Batalla, uno de los ideólogos más importantes del movimiento indio contemporáneo, sostuvo la idea de que era necesario sentar las bases constitucionales para garantizar a los pueblos indios la posibilidad de mantener su propia identidad. Esto sólo se podía lograr, afirmaba Guillermo Bonfil, garantizando los espacios de reproducción de las culturas autóctonas, lo que implicaba reconocer los derechos territoriales de las etnias (creación de territorios indígenas), y además garantizar el derecho al gobierno local con las estructuras tradicionales de cada uno de los pueblos indios de México. El autor de México Profundo finalizó su argumentación señalando que:

El problema de la territorialidad (el reconocimiento de territorios étnicos) y el derecho a un gobierno local propio, basado en la identidad étnica, se presentan entonces como la piedra de toque de cualquier posible reforma constitucional. Si no se abre el camino para asegurar estos espacios, no hay forma de asegurar la continuidad de los pueblos indios y sus culturas y sí, en cambio, se prueba la inexistencia de un espacio ideológico en el que acepte verdaderamente el pluralismo étnico. En su peor modalidad, una reforma que no enfrente con claridad esos dos problemas podría quedar en una legitimación del folclor.³¹¹

³¹⁰ Hermann Bellinghausen, “Viva la diferencia. Entrevista con Jorge Madrazo”, en: *México Indígena*, México, núm. 20, mayo, 1991, Instituto Nacional Indigenista, p. 11.

³¹¹ Guillermo Bonfil Batalla, “Comentarios al documento de trabajo presentado a la Comisión de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, el 18 de mayo de 1989”, en: *Documento interno de trabajo del Instituto Nacional Indigenista sobre las propuestas y comentarios escritos sobre el reconocimiento jurídico constitucional que se pretende para los pueblos indígenas de México*, 1989, p. 39, Archivo personal del Mtro. Guillermo Espinosa Velasco.

La propuesta sostenida por Salomón Nahmad y Víctor de la Cruz era más específica que la del Dr. Bonfil. Los primeros plantearon la necesidad de reformar 8 artículos de la Constitución federal. Entre los numerales que proponían revisar se encontraban el 3° donde pretendían obligar al Estado mexicano a dar educación en lenguas indígenas, a declarar los idiomas indios como lenguas oficiales; en el numeral 20 se establecería el derecho de todo enjuiciado a ser informado en su lengua materna de los delitos que pesaran sobre él; en el 24 se debería incluir una excepción a la prohibición de realizar cultos religiosos fuera de los espacios destinados para ello (templos), con la finalidad de que los rituales de los pueblos indios mexicanos (que en muchas ocasiones se celebran al aire libre) fueran respetados; en el 27 se reconocería que las tierras y aguas nacionales corresponden originariamente a los pueblos indígenas y que los grupos étnicos tendrían el derecho de agrupar todas las partes de su territorio (aguas y tierras) histórico a través de sus bienes comunales; en las normas constitucionales 40, 41 y 46 se reconocería el régimen de autonomía regional; en los artículos 53, 55, 72 y 115 Nahmad y compañía proponían que se debería de elegir a 50 diputados que representarían a las etnias en el Congreso de la Unión.³¹²

En oposición a los anteriores indigenistas, Gonzalo Aguirre Beltrán mantuvo la idea de que no era necesaria ninguna reforma constitucional. El Dr. Aguirre Beltrán sostuvo su argumentación en tres ideas principalmente. La diversidad, dispersión y disparidad entre los pueblos indios fue la primer razón que este indigenista utilizó para señalar que una reforma constitucional no podría abarcar tal complejidad. Después arguyó que sin necesidad de reformas constitucionales el Estado mexicano había reconocido a sus etnias con la creación de varias instituciones como la Casa del Estudiante Indígena, el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, el Instituto Nacional Indigenista, etcétera. Por último, centró su atención sobre las posibilidades reales de aprobación que tenía una reforma de esa naturaleza y las posibles implicaciones negativas que podría traer para el indigenismo mexicano. Aguirre

³¹² Salomón Nahmad y Víctor de la Cruz, "Propuesta de reformas constitucionales", en: *Ibidem.*, pp. 13-18.

Beltrán preguntaba a los miembros de la CNJPIM si creían que el PRI podría sacar adelante esa empresa con la fractura que había tenido, pero además advertía que de iniciarse ese proceso se exponería a los "sabios indigenistas" a las críticas demagógicas de la oposición. Su conclusión fue:

la cuestión étnica es sumamente compleja para resolverla con una simple reforma constitucional en un país que no tiene la tradición de respetar estrictamente las normas sancionadas por la comunidad nacional. ¡Hagamos cumplir, con las leyes vigentes, los derechos humanos en la población mayoritaria que, de hacerlo, consecuentemente defenderemos los derechos humanos de los indios!³¹³

Otros miembros de la CNJPIM mantuvieron posturas intermedias o que privilegiaban otro tipo de derechos diferentes a los políticos. Por ejemplo, Miguel Limón Rojas opinó que era indispensable incluir en el artículo 1° un párrafo en donde el Estado se comprometiera a garantizar el respeto a las diversas formas y expresiones de nuestra sociedad plural; en el 3° también debería de hacerse obligatoria la educación bilingüe y bicultural; al 14 (referente a los juicios civiles y penales) se anexaría la obligación a los jueces para tomar en cuenta la costumbre jurídica indígena en los procesos que estuviera involucrada; en el mismo sentido el 20 garantizaría el derecho a nombrar un traductor; por último, Limón Rojas, pretendía que el artículo 27 se modificara para que al momento de que se impartiera la justicia agraria se tomara en cuenta la opinión de las autoridades tradicionales.³¹⁴

En sintonía con la propuesta anterior, José Dávalos e Ignacio Ovalle realizaron las propias. El primero, instó a la creación de una jurisdicción de lo contencioso indígena, también expresó la necesidad de que los jueces tomaran en cuenta las prácticas y costumbres de los indígenas en todos los procesos judiciales.³¹⁵ Por su parte Ovalle planteó reformas al artículo 3° sobre educación indígena y al 73 donde se debería de facultar al Congreso de la Unión para legislar en favor de la protección de las culturas indias y sus integrantes.³¹⁶

³¹³ Gonzalo Aguirre Beltrán, "Comentarios al Lic. Jorge Madrazo Cuellar", en: *Ibidem.*, p. 37.

³¹⁴ Miguel Limón Rojas, "Propuesta de reformas constitucionales", en: *Ibidem.*, pp. 40-46.

³¹⁵ José Dávalos Morales, "Comentarios al documento de trabajo", en: *Ibidem.*, pp. 22-25.

³¹⁶ Ignacio Ovalle Fernández, "Propuesta de reformas constitucionales", en: *Ibidem.*, pp. 10-12.

Dentro de la posición intermedia destaca la propuesta de Jorge Madrazo quien en ese momento era el director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Después de hacer una serie de consideraciones históricas, jurídicas y políticas, el Lic. Madrazo propuso reformar el artículo 30 constitucional en los siguientes términos:

El pueblo mexicano tiene una dimensión étnica plural. Las constituciones y leyes de los Estados establecerán las normas, medidas y procedimientos que protejan y preserven las lenguas, culturas, usos y costumbres de las comunidades indígenas asentadas en su territorios y legalmente reconocidas, así como sus formas específicas de organización social en todo aquello que no contravenga a la presente constitución. Las referidas disposiciones serán de orden público e interés social.

La ley establecerá los mecanismos que aseguren a los indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción de Estado. En los juicios del orden federal y local en los que un indígena sea parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas durante todo el proceso y en el acto de dictar sentencia.³¹⁷

En la discusión del proyecto de reforma se decidió eliminar la cuestión de la autonomía indígena bajo los argumentos de que sería muy difícil delimitar los territorios indígenas por la situación de dispersión de las etnias; además de que esta territorialización étnica ocasionaría conflictos políticos con las poblaciones mestizas que convivían con los indios. Otra de las razones (clásica desde aquellos años) que esgrimieron algunos integrantes de la Comisión para negar esta demanda central de las organizaciones indígenas fue que si se otorgaba autonomía a los pueblos indios se les estaría concediendo soberanía, lo que equivaldría a darles su independencia del Estado mexicano y esto, a su vez, ocasionaría problemas de separatismo político.³¹⁸

Las anteriores justificantes no parecen ser muy convincentes, puesto que era evidente que una tarea pendiente desde hace 500 años no tendría una

solución fácil, sino que debería de implicar un gran cambio en la estructura del Estado nacional; además no por tratarse de una realidad compleja y difícil de resolver no se debería intentar solucionar correctamente. Como lo señaló el Dr. Bonfil: "las reformas constitucionales no se hacen con frecuencia ni sin problemas, por lo que estamos en la obligación de proponer una que efectivamente contribuya a modificar de manera sustancial la situación de los pueblos indios, en el presente y hacia el futuro".³¹⁹ Sin embargo, el argumento que consideramos de mayor peso para no incluir la cuestión de la autodeterminación fue el de la factibilidad del proyecto de reforma o las posibilidades de ser aprobado en ese momento por las fuerzas que dominaban el ambiente político.

Esta fue una situación bastante interesante porque aunque la mayoría de los miembros de la Comisión consideraran que el texto de la propuesta era insuficiente y limitado, tenían que tener en cuenta que ni la sociedad civil y menos la clase política era siquiera sensible a la realidad de las comunidades indias, mucho menos a las demandas de sus principales organizaciones.³²⁰

Lo siguiente en discutirse en la CNJPIM fue que artículos habrían de reformarse. Como ya vimos muchas de las propuestas incluían cambios a varios artículos constitucionales, pero estas no prosperaron. La mayoría de los miembros de la Comisión consideró que presentar un proyecto de reforma con esas características reduciría la posibilidad de ser aprobado por el Congreso de la Unión, por lo que se decidió impulsar la reforma a un solo precepto constitucional y más bien en su ley reglamentaria se plasmarían las propuestas de los miembros de la Comisión.

³¹⁷ Guillermo Bonfil Batalla, "Comentarios... *Op. Cit.*, p. 39.

³¹⁸ Podemos hacer un símil de esta paradoja, utilizando al Convenio 169 de la OIT y el Proyecto de declaración de los derechos de los pueblos indios de la ONU. El primero contiene derechos mucho más limitados que el segundo, sin embargo, por su pragmatismo político el Convenio 169 se aprobó y ha beneficiado a muchos pueblos e indios en lo particular en los países que lo han ratificado. En cambio, el proyecto de declaración que tiene un contenido mucho más completo tiene 20 años discutiéndose y todavía no se ha logrado su aprobación, esto lo ha convertido en un instrumento que sólo utilizan los estudiosos para referirlo en sus investigaciones. No estoy sosteniendo que nos tenemos que conformarnos con cualquier cosa, lo que digo es que se debe de tener bien presente, además del contenido sustantivo de un ordenamiento, su factibilidad política.

³¹⁷ Jorge Madrazo Cuellar, "Propuesta de reformas constitucionales", en: *Ibidem.*, p. 9.

³¹⁸ Hermann Bellinghausen, *Op. Cit.*, p. 9.

Una vez resuelto lo anterior, restaba solamente decidir cuál sería la norma constitucional que estaría sujeta a revisión. Los artículos candidatos a reformar eran el 3°, 4°, 27, 115 y del 119 al 122. Primero se descartó al numeral 3°, ya que éste limitaría los derechos indígenas a una cuestión meramente educativa; de forma similar se excluyeron a los artículos 27 por centrar los derechos de las etnias en un problema agrario, al 115 porque lo convertiría en un asunto de territorialización, y del 119 al 122 por delegar los derechos indios a las autoridades locales. Finalmente se decidió que la mejor opción era el artículo 4° constitucional puesto que en este precepto se contienen las garantías sociales que va dirigidas a grupos determinados, como la familia y los menores.

El primer proyecto de reforma que logró condensar la CNJPIM fue presentado en agosto de 1989. El contenido que dicha propuesta pretendía adicionar al artículo 4° fue el siguiente:

La nación mexicana tiene una composición étnica plural, sustentada fundamentalmente en la presencia de los pueblos indígenas. Las constituciones de los estados y las leyes y ordenamientos de la Federación y de los estados y municipios, establecerán las normas, medidas y procedimientos que protejan, preserven y promuevan el desarrollo de lenguas, culturas, usos, costumbres y formas específicas de organización social de las comunidades indígenas que correspondan a su competencia, en todo aquello que no contravenga a la presente Constitución. Las referidas disposiciones serán de orden público e interés social.

La ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios de orden federal y local, en los que un indígena sea parte, se tomarán en consideración sus prácticas y sus costumbres jurídicas durante todo el proceso, y al resolver el fondo del asunto.³²¹

Consientes que este proyecto de reforma necesitaba encontrar una mayor difusión y al mismo tiempo una base social para lograr su legitimación,

³²¹ *Reunión de Consejo Directivo del Instituto Nacional Indigenista*, p. 28. Fondo de Documentación Indígena "Juan Rulfo", FD 9/1425.

la CNJPIM emprendió una consulta informal.³²² Originalmente estuvo programada para realizarse del 1 al 20 de octubre de 1989, pero debido al interés que despertó se amplió el plazo hasta el 15 de noviembre del mismo año. La consulta se efectuó en los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Veracruz y Yucatán, y se dirigió a varios sectores de la población, no sólo a los indios. Finalmente abarcó a unas 2047 personas.³²³

De lo anterior nos llama la atención dos cosas; la primera, es que del total de personas consultadas sólo el 40% fueron indígenas (líderes de organizaciones, autoridades, médicos tradicionales, etcétera) y el restante 60% fueron mestizos. Si tomamos en cuenta que se trataba de un acto político importantísimo para los indios de México y que tanto el INI como el presidente anunciaban el fin del paternalismo resulta sorprendente que la mayor parte de los consultados no fueran los principales afectados por el proyecto de reforma. La segunda no es más que una extensión de la primera, la Comisión se dio por satisfecha con la opinión de unos 800 indígenas de un universo de 7 millones según los cálculos más conservadores.³²⁴

Tal cómo lo reconoce José del Val la consulta utilizó el modelo tradicional del Estado mexicano, en el que sólo participó un selecto grupo de gente informada del tema. Esto respondió, en buena medida, a que la sociedad nacional y los indígenas no tenían información sobre la cuestión, entonces carecía de sentido hacer una consulta a la gente si no contaban con algún tipo de información con el que se pudiera formar una opinión o criterio.³²⁵

Como lo hemos mencionado la consulta no se limitó a los indígenas. De hecho, en uno de los sectores donde hubo más debate fue en el de los

³²² Como la CNJPIM tenía el carácter de comisión consultiva no estaba facultada para hacer una consulta formal.

³²³ *Consulta Pública Informal de la Propuesta de Reforma para el Reconocimiento de los Derechos específicos de los Pueblos Indígenas de México*, Fondo de Documentación Indígena "Juan Rulfo", FD 09/695.

³²⁴ Instituto Nacional Indigenista, *Programa nacional de desarrollo de los pueblos indígenas*, Segunda edición, México, Instituto Nacional Indigenista, 1993, p. 29.

³²⁵ Entrevista con José del Val Blanco, México D.F., 14 de diciembre de 2005.

antropólogos (que tradicionalmente han estado comprometidos con la cuestión india). Lo anterior lo podemos corroborar en el Foro de Discusión de la Propuesta de Reforma Constitucional para reconocer los Derechos Culturales de los Pueblos Indígenas de México realizado los días 26 y 27 de octubre de 1989. Éste se celebró bajo los auspicios del Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales A. C., el Colegio Mexicano de Antropólogos A. C. y la Escuela Nacional de Antropología e Historia. En el evento se presentaron posiciones mayoritariamente en contra de la propuesta de reforma, puesto que se le consideró muy limitada.

En este Foro nuevamente apareció la cuestión de la autonomía como un derecho indispensable ausente en la propuesta. En este sentido tenemos, por ejemplo, las opiniones de Gloria Artís y Felipe Bate quienes criticaron la propuesta de la Comisión al advertir que sólo salvaguardaba derechos culturales: "La situación de opresión y miseria de los pueblos indígenas no obedece a su cultura, sino a su inserción en la estructura de clases sociales de la que participan en el ámbito nacional."³²⁶ Por lo que los indios necesitaban, según los dos antropólogos, "a) El derecho al control autónomo de sus condiciones naturales e históricas de producción... b) El derecho a participar directamente en la administración de los diversos asuntos que les afectan... c) El derecho a ejercer una real representación política..."³²⁷ La conclusión de este par de antropólogos fue clara: "No hay, por lo tanto, elementos de juicio como para creer seriamente que el reconocimiento jurídico de los 'derechos culturales' constituya una medida que incida eficazmente en impedir la discriminación y la subordinación ideológica-política de los indígenas mexicanos."³²⁸

No sólo hubo opiniones que desaprobaban la propuesta de reforma por considerarla insuficiente, también dentro del gremio de los antropólogos

³²⁶ Gloria Artís y Felipe Bate, "Sobre los derechos culturales de los indígenas", en: Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales A. C., Colegio Mexicano de Antropólogos y Escuela Nacional de Antropología e Historia, *Foro de discusión de la propuesta de reforma constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México*, México, Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales a. c., Colegio Mexicano de Antropólogos, Escuela Nacional de Antropología e Historia, 1989, p. 25.

³²⁷ *Ibidem.*, p. 26.

³²⁸ *Idem.*

y etnólogos había gente convencida de que una reforma de esta naturaleza sería perjudicial. Fue el caso de Julio Cesar Olivé quien manifestó su preocupación por el peligro de "retornar... a bases legislativas discriminatorias en función de la sangre, con el modelo superado desde la Independencia de México, de las leyes de indias."³²⁹

Los resultados finales de la consulta informal los podemos contabilizar en 4 grupos. El grupo A que lo conformaban las personas que aceptaban la propuesta de reforma y que obtuvieron un porcentaje del 81% del total del ejercicio.³³⁰ Sin embargo, dentro de este numeroso sector consultado tenemos que muchas personas sugerían cambios a otros artículos como el 3º, 27 y 115. Por ejemplo, los individuos que opinaron que era necesario reformar el artículo 115 para garantizar los derechos políticos de los pueblos indios (la autonomía) representaban el 43% de las personas consultadas que opinaron en pro de la propuesta de reforma.³³¹ De hecho, si sumamos a la gente que sostenía que era necesario modificar otro artículo además del 4º tenemos como resultado que este sector de la población en pro de la reforma más que estar de acuerdo con ella, la consideraba insuficiente.

El grupo B lo constituyeron personas que sin señalar un artículo en particular sugirieron que se incluyeran dentro de la Constitución algunos aspectos del proyecto de reforma de la Comisión. Este sector representó el 8% del universo consultado. El grupo C encarnó a las personas que se oponían a que se realizara cualquier reforma constitucional. Las razones que utilizaron las personas integrantes de esta sección, que representaban un 2% en la consulta, fueron que la reforma privilegiaría los indios sobre los demás ciudadanos o que no era necesaria porque bastaba con aplicar las leyes vigentes en ese momento. El último grupo, el D, se integró con las opiniones poco claras y que no se pudieron encuadrar en ninguno de los grupos anteriores. La representatividad del sector D fue de 6.5%.

Las posiciones que guardaron las organizaciones indígenas durante la elaboración del proyecto de reforma y que en general mantuvieron durante

³²⁹ Julio César Olivé, "Indios e indigenismo ante el derecho", en: *Ibidem.*, p.41.

³³⁰ *Consulta Pública Informal... Op. Cit.*

³³¹ *Idem.*

todo el periodo de discusión hasta su aprobación por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, las podemos sintetizar en dos; una parte apoyó la propuesta, aunque siempre manifestó que era insuficiente. La otra la rechazó porque la consideraban muy limitada, pero además porque se les había excluido y negado el protagonismo que debieron tener en su elaboración.

En el primero de los casos podemos encuadrar a los grupos que acudieron al Primer Encuentro de Pueblos Indígenas celebrado en Tepic, Nayarit los días 11 y 12 de octubre de 1989. El encuentro estuvo organizado por la autoridades tradicionales de los coras, huicholes, tepehuanos y mexicaneros. En las conclusiones los participantes solicitaron "que se eleven a rango constitucional el reconocimiento de sus culturas y lenguas; el reconocimiento de sus formas tradicionales de organización política; que se protejan específicamente sus derechos y garantías; que por fin se les permita ser sujetos de sus propios destinos."³³²

La segunda postura fue la que adoptaron la mayor parte de las organizaciones independientes. Por ejemplo, en el Primer Foro Internacional sobre Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas³³³ se resolvió "rechazar la propuesta oficial de modificaciones al artículo cuarto constitucional elaborado por la Comisión... por considerar que no recoge las necesidades de los pueblos indios".³³⁴ En la segunda versión del mismo foro se consideró "que la propuesta de adición o reforma constitucional, elaborada o propuesta por la

³³² "Primer Encuentro de Pueblos Indígenas", en: *Boletín Indigenista*, México, nueva época, año 1, núm. 3, octubre-noviembre, 1989, Instituto Nacional Indigenista, p. 7.

³³³ Las organizaciones que participaron en este evento fueron el Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI), la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del istmo (UCIZONI), la Organización Popular para la Liberación (OPPL), la Coalición Obrero-Campesina y Estudiantil del Istmo (COCEI), la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), el Centro de Apoyo al Movimiento Popular Oaxaqueño (CAMPO), la Promotora de Asesoría Social de Veracruz (PAS), Chiltak A.C., el Frente Nacional de Abogados Democráticos (FNAD), la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), el Centro de Derechos Humanos Francisco de Vitoria, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, la Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, el Departamento de Derecho de la UAM-Azcapotzalco, el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, la División de Ciencias Sociales de la UAM-Xochimilco y la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH). "Primer Foro Internacional sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indios en Voces indias", en: Sergio Sarmiento Silva (Coord.), *Op. Cit.*, p. 174.

³³⁴ *Idem.*

Comisión Nacional de Justicia Indígena, es insuficiente, limitada y hasta contradictoria; y no se encamina a mejorar y a resolver sustancialmente la grave situación social que han vivido durante tanto tiempo los pueblos indios".³³⁵ Razón por la que se decidió formar una comisión permanente para que formulara una contrapropuesta, que giraría en torno a los siguientes puntos:

2.1 Que la Constitución Federal de la República reconozca nuestro derecho a la autonomía, entendida esta como el reconocimiento constitucional de nuestras propias formas de gobierno; y de nuestros derechos de territorio que históricamente hemos poseído.

2.2 Que se nos reconozca el derecho de vivir y desarrollarnos bajo nuestras propias formas de organización tradicional, sustentadas en nuestras tradiciones históricas y culturales que hemos venido practicando.

2.3 Que la constitución garantice el pleno uso de las tierras comunales o ejidales y que tengamos acceso a ellas para garantizar el pleno desarrollo de nuestros pueblos.

2.4 Que la constitución reconozca a nuestros representantes y autoridades elegidas democráticamente por nuestros pueblos.

2.5 Que la constitución reconozca el libre desarrollo de los idiomas y culturas de los pueblos indios.³³⁶

En el mismo sentido de los dos foros mencionados, tenemos la opinión del Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI). En un documento titulado *Reforma constitucional: un nuevo cambio de piel del indigenismo*, esta organización fijó su postura respecto a la iniciativa de la CNJPIM. El FIPI comenzó por señalar que desde "su origen la propuesta de reforma constitucional planteada por los indigenistas, nació viciada y con muy pocas posibilidades de lograr el consenso de los pueblos indios organizados",³³⁷ ya que la CNJPIM sólo se conformó por "ilustradas personalidades, todos ellos

³³⁵ "Resoluciones del II Foro Internacional sobre Derechos Humanos de los Pueblos Indios", en: Sergio Sarmiento Silva (Coord.), *Op. Cit.*, p. 183.

³³⁶ *Idem.*

³³⁷ Frente Independiente de Pueblos Indios, "Reforma constitucional: un nuevo cambio de piel del indigenismo en voces indias", en: Sergio Sarmiento Silva (Coord.), *Op. Cit.*, p. 161.

no indios, cuyo propósito era deliberar acerca de cómo debería llegar la justicia a los indios. Por supuesto, los indios fuimos excluidos de tan importantes reflexiones."³³⁸

Después de realizar un recuento de las reformas constitucionales que se venían haciendo en otros países de América latina, el Frente consideró sumamente limitada la propuesta del indigenismo mexicano; esta afirmación la sustentó esgrimiendo que en otros Estados se habían incluido en las constituciones nuevos apartados o capítulos sobre los pueblos indígenas y en México sólo se planteaba una simple adición o reforma a un artículo. También se alegó que en los otros países el reconocimiento constitucional de los pueblos indios se había hecho sobre la base de derechos agrarios y territoriales; situación que distaba mucho del caso mexicano en donde se pretendían reconocer sólo derechos culturales. Finalmente señaló que nuevamente "el indigenismo pretende dejar en manos no indias la conducción de nuestro destino como sociedades, así como el ordenamiento de nuestra vida social."³³⁹

Como corolario del documento, el FIPI propuso su propio proyecto de reforma constitucional, el cual estaba redactado de la siguiente forma:

La nación mexicana tiene una composición étnica plural, sustentada fundamentalmente en la presencia de los pueblos indios de México. Los pueblos indios del país tienen el derecho de vivir y desarrollarse bajo sus formas de organización social, sustentadas en sus tradiciones históricas y culturales.

El Estado garantiza a los pueblos indios el pleno uso y disfrute de sus tierras comunales y recursos naturales. Se garantizará que todos los pueblos indios tengan acceso a las tierras comunales necesarias para su pleno desarrollo.

El Estado reconoce a las autoridades y representantes elegidos libremente por los pueblos indios.

Para el ejercicio de sus derechos, el Estado organizará por medio de una ley, el régimen de autonomía en las zonas o regiones donde habitan los pueblos indios. La ley establecerá las normas y procedimientos para garantizar que los pueblos indios decidan libremente cuáles

comunidades o municipios se compactarán bajo una entidad autónoma, constituyendo así las respectivas regiones autónomas. Para su gobierno interno, cada región autónoma tendrá su asamblea de autoridades, elegidas libremente, y con representación proporcional de los diversos grupos étnicos que la habiten.³⁴⁰

Una vez terminada la consulta informal, la Comisión se dio a la tarea de corregir la propuesta que entregaría al presidente de la república para que éste a su vez la enviara al Congreso de la Unión. La propuesta final prácticamente no varió de la que se sometió a consulta, las únicas correcciones fueron de redacción.

Antes de entregar la iniciativa de la CNJPIM al presidente, Warman se quería asegurar de un mínimo apoyo a la propuesta en el PRI, por lo que sostuvo una reunión con el diputado Javier López Moreno (de Chiapas) y el jefe del departamento jurídico del PRI el Lic. Manuel Villafuerte Mijangos. En la reunión fue manifiesta la animadversión de los priístas hacia la posibilidad de reformar la Constitución para conceder derechos a los pueblos indios; incluso, este abogado aprovechando su puesto (que le daba una posición estratégica dentro del PRI) envió un documento a los legisladores de su partido en donde expresaba el rechazo a cualquier iniciativa de reforma constitucional en materia indígena. Muchos de los destinatarios del documento pensaron que esa era la posición oficial de la dirigencia nacional.

Al percatarse de ese hecho, Warman se comunicó con Colosio para realizar un evento donde el PRI fijara su posición oficial sobre la reforma.³⁴¹ Este acto se llevó a cabo en la Ventana, Chiapas el día 3 de marzo de 1990. En el evento el líder del PRI consignó: "Lo que vamos a reglamentar de inmediato, apuntó Colosio Murrieta es el derecho de los indígenas a ser oídos en su propio idioma; a que se conozca sus formas de justicia, de medicina y

³³⁸ *Idem.*

³³⁹ *Ibidem.*, p. 163.

³⁴⁰ *Ibidem.*, p. 168.

³⁴¹ Entrevista con Guillermo Espinosa, México DF, 16 de diciembre de 2005. Este testimonio junto con otros más que aborda esta investigación aparecerán en: Guillermo Espinosa Velasco, "México 1989-92: el proceso de reforma constitucional al artículo 4° en materia indígena. Un testimonio", en: *América Indígena*, México, vol. LXI, núm. 3, Julio-Septiembre, 2005, Instituto Indigenista Interamericano.

protección al medio ambiente. Que se conozcan sus propuestas de lo que entienden por bienestar y por mejores formas de desarrollo."³⁴²

De esta forma fue como el 7 de marzo de 1990 se entregó en la residencia oficial de los Pinos el texto final del proyecto de reforma de la CNJPIM, quedando de la siguiente manera:

La nación mexicana tiene una composición étnica plural y multicultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La legislación federal, así como las constituciones y leyes de los Estados y ordenamientos municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán, en beneficio de las comunidades indígenas, las normas, medidas y procedimientos que protejan, preserven y promuevan el desarrollo de las leguas, culturas, usos, costumbres, formas específicas de organización social y de vinculación con la naturaleza, así como las bases materiales en que éstas se sustentan, en todo aquello que no contravenga a la presente Constitución. Las referidas disposiciones serán de orden público e interés social.

La ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios de orden federal y local en los que un indígena sea parte, se tomarán en consideración sus prácticas y costumbres jurídicas durante todo el proceso y al resolver el fondo del asunto.³⁴³

En el evento el presidente Salinas se comprometió a impulsar el reconocimiento constitucional de los 56 grupos étnicos del país, para lograr que los indígenas fueran ciudadanos de primera como el resto de los mexicanos.³⁴⁴ Una vez entregado el documento, el equipo de la presidencia se dio a la tarea de revisarlo para después enviarlo como iniciativa presidencial al Congreso de la Unión.³⁴⁵

³⁴² Colosio: a pagar la vieja deuda con los indígenas, *El nacional*, 4 de marzo de 1990.

³⁴³ Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, "Propuesta de Reforma al Artículo 4º Constitucional", en: *Boletín Indigenista*, México, nueva época, año 2, núm. 5, marzo-abril, 1990, Instituto Nacional Indigenista, p. 17.

³⁴⁴ Los indígenas no son los derrotados: CSG, *El nacional*, 8 de marzo de 1990. Véase también: Piden indígenas a CSG adiciones al artículo cuarto constitucional, *El día*, 8 de marzo de 1990.

³⁴⁵ El curso normal de toda propuesta legislativa hecha al presidente para que este, a su vez, la presente al Congreso de la Unión, consiste en que primero debe de ser revisada y en su caso aprobada

Durante ese periodo de revisión el debate en torno a la propuesta continuó, sobre todo entre los antropólogos. Por ejemplo, Héctor Díaz Polanco (uno de los mayores teóricos de la autonomía indígena) realizó una feroz crítica a la propuesta y a la misma CNJPIM. Primero aseguró que la iniciativa oficial para reconocer los derechos de los pueblos indios respondía a una estrategia de los gobiernos latinoamericanos para acotar o neutralizar el "fantasma de la autonomía", que según él, amenazaba a los Estados de Indoamérica. Después arremetió contra la propuesta de CNJPIM, ya que la consideró insuficiente (por las mismas causas ya expuestas por las organizaciones indias), pero además la concibió como un "preludio de nuevos mecanismo de control y dominio en perjuicio de los pueblos indígenas."³⁴⁶ También acusó a la multicitada Comisión de haber simulado la consulta informal de la cual ya hablamos.

Por su parte, el Partido Acción Nacional (PAN) empezó a definir la posición que tendría en la Cámara de Diputados respecto a este proyecto de reforma. Carlos Castillo Peraza, distinguido panista, incursionó al debate de la reforma en la revista México Indígena. En su trabajo titulado *En torno a la reforma* cuestionó la necesidad o pertinencia de realizar una modificación de la naturaleza que se estaba proponiendo. Castillo Peraza, con su magnífica pluma, rechazó la propuesta para incluir a los indios en la Constitución "me gustaría ver en vivo un juego de béisbol en el Yank Stadium. Nunca se me ha hecho. Y es que padezco de una curiosidad agobiante: cómo hacer de un conjunto de tribus una nación o, cuando menos, un equipo que por fin pueda jugar en ligas mayores..."³⁴⁷

Ante la andanada de críticas que recibió la propuesta de la Comisión, sus promotores (los funcionarios del INI, principalmente) salieron en su defensa e hicieron frente a los cuestionamientos de las posiciones autonómicas, y también de las conservadoras. Las críticas del movimiento indio

por el departamento jurídico de la presidencia. Sólo así el presidente puede enviar una iniciativa al poder legislativo.

³⁴⁶ Héctor Díaz-Polanco, "Los pueblos indios y la constitución", en: *México Indígena*, México, núm. 15, diciembre, 1990, Instituto Nacional Indigenista, p. 13.

³⁴⁷ Carlos Castillo Peraza, "En torno a la reforma" en: *México Indígena*, México, núm. 15. *Op. Cit.*, p. 20.

independiente y de mayoría de los antropólogos fueron rechazadas mediante el empleo de dos justificaciones principalmente:

La primera consistió en señalar que el texto de la propuesta no agotaba todos los derechos de los pueblos indígenas, ni solucionaba de un plumazo sus problemas históricos, sino que más bien se planteaba como un primer paso para dinamizar un proceso de reconocimientos más amplios para las etnias nacionales.³⁴⁸ En este aspecto fueron muy claros los promotores de la propuesta de la CNJPIM. Al menos en los de los documentos y testimonios que este trabajo ha podido reunir, no existe una declaración en el sentido de que el proyecto de reforma resolvería todos los problemas o aun, el problema jurídico, de los indios. Por el contrario, se puede observar una clara conciencia de que lo que se pretendía era iniciar un proceso.³⁴⁹

La segunda razón explicaba el porqué de lo limitado del texto del proyecto de reforma constitucional. Ésta consistía, en la posibilidad real de la aprobación de la reforma por las fuerzas políticas en el Congreso de la Unión (cuestión sobre la que ya comentamos). Lo anterior queda expresado en las palabras de José del Val al rechazar las acusaciones que Díaz-Polanco hizo a la Comisión y a su propuesta:

Las modificaciones constitucionales son el resultado de procesos y luchas sociales complejas, de sujetos reales, de aliados y situaciones concretas. ¿Sobre qué análisis de estas situaciones, procesos y sujetos, HDP [Héctor Díaz-Polanco] postula la posibilidad de modificación constitucional [en un sentido autonómico]? ¿Cuáles son los grupos sociales representados en las Cámaras que, en última instancia, deberán aprobar, o modificar o rechazar la reforma? No podemos, a riesgo de ser ligeros

³⁴⁸ Los derechos de los pueblos indios, marginación total a casi 10 millones de indígenas de 56 etnias mexicanas [entrevista a Guillermo Bonfil Batalla], *El nacional*, 6 de junio de 1991. Guillermo Espinosa, "La Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indios", en: Colegio..., *Op. Cit.*, p. 13. Hermann Bellinghausen, *Op. Cit.*, p. 11.

³⁴⁹ Además de las referencias ya citadas sobre este punto en particular, recomendamos las entrevistas que hizo en 1990 el periodista *del Nacional* Gerardo Román Ruenes sobre la reforma constitucional a Guillermo Bonfil, Ofelia Medina, Salomón Nahmad, Luis Ortiz Monasterio, Rodolfo Stavenhagen y Carlos Tello. El texto integro de estos diálogos son reproducidos íntegramente en: Guillermo Espinosa Velasco, "México 1989-92...", *Op. Cit.*, pp. 20-38.

postular reformas sin tomar en cuenta todas estas situaciones. No estamos frente a un ejercicio académico de antropólogos: se está jugando un nuevo escalón en la lucha de los pueblos indios por ocupar el papel que se merecen en la nación. Postular hoy que sólo existe como escenario un todo abstracto definido abstractamente: la autonomía y por el otro maquiavélicas propuestas para desactivar las luchas de los pueblos indios, me parece simplemente la propuesta maximalista que elude el análisis y postula atractivamente posibilidades sin fundamento.³⁵⁰

En cuanto a la necesidad de que se reconociera a los pueblos indígenas en la Constitución se afirmó que no sólo se estaba discutiendo "una propuesta que asegure unos cuantos derechos más",³⁵¹ sino que se estaba "cuestionando el modelo mismo de nación en el cual se basa la Constitución".³⁵²

Durante todo este proceso de formulación y discusión de la propuesta de la CNJPIM hubo un factor determinante para que dicho proyecto tuviera continuidad. Nos referimos, por supuesto, a la simpatía y respaldo de Carlos Salinas de Gortari. De hecho, Arturo Warman expresó abiertamente la simpatía de Salinas con la necesidad de una reforma que incluyera a los pueblos indios en la Constitución.³⁵³

El interés presidencial se manifestó desde el momento en el que se instaló la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, evento en el que aseguró: "sí algún mexicano tiene que reconocerse en la

³⁵⁰ José Del Val, "El discreto encanto del maximalismo", en: *México Indígena*, México, núm. 15, *Op. Cit.*, p. 15.

³⁵¹ Rodolfo Stavenhagen, "Derechos Indígenas y proyectos de Nación", en: Colegio..., *Op. Cit.*, p. 19.

³⁵² *Idem.* Además de Stavenhagen, Arturo Warman y Jorge Madrazo se pronunciaron en pro de la necesidad de incluir a los pueblos indios en la Constitución puede consultarse esto en las siguientes notas periodísticas: Urge acabar con la marginación de los indígenas: Arturo Warman, *El excelso*, 4 de julio de 1989. Piden reformas jurídicas sobre la integración indígena, *La jornada*, 4 de julio de 1989. Plena vigencia a derechos de indígenas, pide Stavenhagen, *El nacional*, 20 de octubre 1989; Desde hace 70 años la constitución debió reconocer los derechos indígenas, *La jornada*, 27 de octubre 1989; Prioritario, enmarcar la situación de los indígenas en la Constitución, *Uno más uno*, 27 de octubre 1989.

³⁵³ Prioridad, respeto, justicia y más respeto para los indígenas en el gobierno de CSG, *El día*, 8 de julio 1989.

Constitución y ser reconocido por esta, es precisamente el indígena".³⁵⁴ Agregó, además, que la igualdad a la que obliga la Constitución y la ley "no ha alcanzado a ser efectiva para la mayoría de nuestros indígenas", y "sin ella no puede existir ni el progreso, ni la democracia; menos aún la libertad".³⁵⁵

Con el mismo convencimiento el presidente Salinas señaló, en el acto de entrega de la propuesta definitiva de la CNJPIM, que recibía con "interés la propuesta de adición para reconocer los derechos específicos de los pueblos indígenas en nuestro territorio".³⁵⁶ En el mismo evento señaló "urge elevar a rango constitucional los derechos individuales de 56 grupos étnicos del país".³⁵⁷

A pesar de las anteriores muestras de apoyo presidencial a la iniciativa de reconocer a los pueblos indios en la Constitución, bien podríamos pensar que se trataba de meros discursos sin un respaldo verdadero. A final de cuentas el interés del ejecutivo por esta iniciativa, hasta este momento, no le traía ningún enfrentamiento fuerte con grupos de poder. Sin embargo, como lo veremos a continuación, Salinas se mantuvo firme en apoyar este proceso (claro siempre encausado por el INI), utilizando incluso la fuerza del poder presidencial contra de los sectores del PRI que se opusieron a la reforma.

Pero ¿Cómo podemos explicarnos esta acción en pro de los pueblos indios? Sobre todo si tomamos en cuenta que el proyecto que impulsaba Salinas era de corte neoliberal, lo que aparentemente hacía contradictorio su actuar. Podemos dar varias repuestas a esta interrogación; por ejemplo, podríamos pensar que era una consecuencia lógica del liberalismo social que el expresidente aplicaba en el PRONASOL. De la misma forma, podría ser que la cercanía e influencia (en las políticas sociales) que Arturo Warman tuvo durante el salinato hubieran influido lo suficiente en el mandatario nacional. También sería lógico pensar que Salinas hubiera utilizado este proceso de reconocimiento jurídico como una bandera de respeto a los derechos humanos para impulsar su imagen ante la comunidad internacional.

Podríamos agregar a las anteriores tesis el hecho de que Salinas era un tipo estudiado que provenía de una familia de tradición intelectual, que le hubiera permitido ser consciente de los problemas de los indios mexicanos; además de que el exmandatario estaba relativamente familiarizado con la cuestión agraria, ya que su investigación doctoral fue precisamente sobre el campo mexicano, y por si fuera poco uno de los grupos más importantes que lo impulsó a la candidatura del PRI era campesinista.

Seguramente en cada una de las afirmaciones que hemos hecho se encuentra parte de la explicación a nuestra pregunta. Sin embargo, hay otro factor que es necesario sumar a las tesis expuestas anteriormente. Nos referimos a la labor y cercanía del operador político de la reforma (Arturo Warman fue el operador argumentativo), secretario técnico de la CNJPIM y director del Departamento de Procuración de Justicia del INI Guillermo Espinosa Velasco con el presidente Carlos Salinas de Gortari.

Efectivamente Carlos Salinas de Gortari y Guillermo Espinosa eran amigos desde la infancia, esta relación le dio al segundo una posición privilegiada con el presidente. De hecho, al llegar a la máxima magistratura del país Salinas le sugirió a Warman que incluyera a Espinosa en su equipo de trabajo. "Me dijeron que tal vez podrías estar disponible para trabajar conmigo", recuerda Guillermo Espinosa que le dijo el entonces director del INI cuando lo invitó a colaborar con él. Después de aceptar el ofrecimiento, Warman y Espinosa decidieron que el cargo más conveniente para el último sería el de director del Departamento Procuración de Justicia del INI, puesto que desde ahí podrían sacar más provecho de su relación con Carlos Salinas.³⁵⁸

Aunque Guillermo Espinosa tenía mucha experiencia trabajando con indígenas, específicamente con los huicholes (lo que lo hacía un conocedor de los problemas que los aquejaban), no tenía el perfil político que uno pudiera esperar de un operador de reformas constitucionales. Sin embargo, esta inexperiencia en la política (que además era compartida con Warman que apenas empezaba su carrera) fue suplida, en un principio, por el peso

³⁵⁴ La igualdad no ha llegado al Indígena, *El excelcior*, 8 de abril 1989.

³⁵⁵ *Idem.*

³⁵⁶ Los indígenas no son los derrotados: CSG, *El nacional*, 8 de marzo de 1990.

³⁵⁷ *Idem.*

³⁵⁸ Entrevista con Guillermo Espinosa Velasco, México D.F., 16 de diciembre de 2005.

político que le daba el presidente Salinas y después fue cubierta, sin perder nunca el apoyo presidencial, por el rápido aprendizaje político de Espinosa.

En una de las entrevistas que sostuvimos con Guillermo Espinosa nos reveló de qué forma mantuvo una comunicación continua con Salinas, cuestión de suma importancia para poder librar los obstáculos y llevar a buen puerto el proyecto de reforma. Por su cercanía con el exmandatario, el director de Procuración de Justicia del INI podía pedir un desayuno con el presidente para antes de determinada fecha, pero para los asuntos de urgencia le dejaba notas en Los Pinos con una persona de confianza, de esta forma Carlos Salinas estaba enterado del asunto a más tardar a las 8 de la mañana del día siguiente.³⁵⁹

Ya habían pasado casi nueve meses desde que la CNJPIM entregara la propuesta al ejecutivo, pero este último no había enviado todavía la iniciativa al Congreso de la Unión. Esta demora se debía aparentemente a que el departamento jurídico de la presidencia, encabezado por el Lic. Rubén Valdez Abascal, se oponía al proyecto de reforma en cuestión. Esta situación tenía que ser superada de alguna forma, puesto que el presidente no enviaría ninguna iniciativa sin que su departamento especializado en Derecho lo aprobara.

Este empantamiento tuvo uno de sus puntos más altos en una reunión de trabajo que sostuvieron por parte del INI Arturo Warman y Guillermo Espinosa, y por parte del jurídico de la presidencia Rubén Valdez Abascal, Fernando Franco y Carlos Sempé. En esta junta de trabajo se evidenció la oposición de los abogados del presidente. Nos cuenta Espinosa que Warman se encontraba exponiendo las razones y argumentos de la reforma, pero todos fueron refutados por Valdez Abascal, quien contestaba sistemáticamente con un no. Esta situación alteró a Warman quien terminó por decir: "pues si no

toman por buenos nuestros argumentos, escriban ustedes el texto de la reforma", a lo que el jefe del jurídico de la presidencia respondió: "no; ustedes son los especialistas en el tema, y les corresponde a ustedes escribirlo". La tensa situación entre el director general del INI y su contraparte pudo ser superada por la apelación al interés de Salinas en la reforma. Espinosa contestó a Valdez Abascal: "el presidente quiere que esta iniciativa salga, y pronto", en ese momento el abogado de la presidencia no soportó más la situación y explotó: "¡ya lo sé!, ¡yo veo al presidente con más frecuencia que tú!", "pues entonces sabes mejor que yo que es cierto lo que digo" replicó Espinosa. Ante este argumento el Lic. Rubén Valdez no tuvo otro remedio más que admitir el interés del presidente por la reforma, y destrabar el asunto. La situación era tal, que después de acordar una nueva cita (en la que Guillermo Espinosa propondría un nuevo texto), los dos funcionarios, Warman y Valdez Abascal, no se despidieron.³⁶⁰

El desencuentro entre Warman y Rubén Valdez, no sólo nos muestra una pugna entre dos funcionarios, también nos dejar ver la falta de entendimiento entre dos áreas del conocimiento social: la Antropología y el Derecho. Tenemos que recordar que la acogida de la inmensa mayoría de los juristas a los derechos de los pueblos indios fue muy negativa; como en su oportunidad lo señaló Jorge Madrazo (entonces director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM), los abogados son "muy sensibles, pero para el siglo pasado. Estaban muy bien como abogados de gran corbatón, pero no para el México que está a punto de cerrar el siglo XX. Respecto a los indígenas existe incompreensión no sólo por parte de los abogados; es una grave incompreensión social."³⁶¹

Hasta este momento el rechazo del jurídico de la presidencia a la propuesta parecía tener algunas justificaciones, pero como veremos estas no eran más que un mero pretexto que ocultaba otras intenciones. Cuenta Espinosa que un día se enteraron que Rubén Valdez era ahijado y protegido

³⁵⁹ Cuando Warman dejó el INI para irse a fundar la Procuraduría Agraria y Guillermo Espinosa se quedó al frente del Instituto, operó anticipándose a las giras presidenciales, se iba días antes que el presidente para hablar con los gobernadores sobre los problemas en que estuvieran envueltos los indios. Si los funcionarios estatales no mostraban voluntad para solucionar los conflictos, Espinosa informaba a Salinas y cuando éste llegaba a entrevistarse con los gobernadores les preguntaba sobre los conflictos y les proponía las soluciones que a su vez Guillermo Espinosa le sugería. Claro ante la presión del presidente de la república los gobernadores terminaban cediendo. Entrevista con Guillermo Espinosa Velasco, México D.F., 14 de diciembre de 2005.

³⁶⁰ Entrevista con Guillermo Espinosa Velasco, México D.F., 16 de diciembre de 2005.

³⁶¹ Hermann Bellinghausen, *Op. Cit.*, p. 11.

de Andrés Caso (hijo de Alfonso Caso y director de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el sexenio de Salinas), quien estaba abiertamente en contra del proyecto de reforma.³⁶²

En una gira de trabajo que estaba realizando Guillermo Espinosa por el estado de Nayarit fue invitado por el delegado regional del INI a participar en un acto de organizaciones indígenas. Coincidentemente se encontraba trabajando también en Nayarit Andrés Caso, por lo que el delegado del INI también lo invitó a participar en el evento, ya que se trataba del hijo de Alfonso Caso. Después de que terminó el acto los funcionarios fueron a comer a la casa del gobernador del estado, en determinado momento Caso y Espinosa se encontraron solos, y el segundo aprovechó para comentarle a Espinosa que la reforma estaba mal planteada, por la razón de que en una sola frase estaban las palabras “nación” y “etnia”; “los nazis hubieran estado felices de poner ambas palabras en una sola frase” afirmó. El funcionario del INI le contestó que esa situación ya se había corregido, ante esta respuesta Andrés Caso comentó “Warman está mal; dile que yo digo esto”, “él siempre ha sido un crítico de mi padre, pero de manera irracional”; en ese momento regresó a la mesa el gobernador por lo que el Director de la Secretaría de Comunicaciones dijo “veme a ver a mi oficina y luego platicamos.”³⁶³

A su regreso a la ciudad de México Espinosa le comentó lo sucedido a Warman. Este último le platicó que desde hace tiempo el hijo de Alfonso Caso consideraba que criticaba de forma excesiva a su padre. En los siguientes días Guillermo Espinosa fue a entrevistarse con Caso, éste le dijo “Arturo está mal; quiere atacar a mi padre y eso no lo voy a permitir; mi padre defendió a los indígenas aun en contra de presidentes de la República”, y continuó “le dije al presidente que Warman estaba mal, y el presidente me dijo ¿Warman? ... ¿mal? ... ¡no!”. Al ver esta animadversión el funcionario del INI propuso realizar un homenaje por el aniversario luctuoso de la muerte de Alfonso

Caso, el encargado de la cartera de Comunicaciones y Transportes le contestó “tú piensas en eso porque eres bien nacido”, no obstante aceptó la oferta.³⁶⁴

Arturo Warman accedió a realizar el homenaje si de eso dependía que se enviara la iniciativa al Congreso. Después de la venia de Warman, Espinosa informó al presidente Salinas del homenaje que se haría. El entonces director de Procuración de Justicia del INI recuerda que después del informe presidencial (el 1 de noviembre de 1990), fueron junto con otros funcionarios a palacio nacional para saludar al presidente; cuando se acercó a Carlos Salinas fue recibido con la noticia, de los propios labios del presidente, de que la iniciativa sería enviada en ese periodo de sesiones.³⁶⁵

El 30 de noviembre de 1990 se llevó a cabo el homenaje a Alfonso Caso bajo los auspicios del INI, de la UNAM, CONACULTA y el INAH. Al acto asistieron los directores de las dependencias señaladas, así como la familia Caso.

Los derechos de los pueblos indígenas en el Congreso de la Unión. El proceso legislativo de la reforma del artículo 4° constitucional

Una vez sorteadas dificultades anteriores, el 7 de diciembre de 1990 Carlos Salinas de Gortari propuso reformar el artículo 4° constitucional en los siguientes términos:

ARTICULO 4°.- La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.³⁶⁶

³⁶² Entrevista con Guillermo Espinosa Velasco, México D.F., 16 de diciembre de 2005.

³⁶³ Entrevista con Guillermo Espinosa Velasco, México D.F., 16 de diciembre de 2005.

³⁶⁴ Entrevista con Guillermo Espinosa Velasco, México D.F., 16 de diciembre de 2005.

³⁶⁵ Entrevista con Guillermo Espinosa Velasco, México D.F., 16 de diciembre de 2005.

³⁶⁶ *Iniciativa de decreto que adiciona el artículo 4° de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, Archivo del Senado de la República, Departamento de Secretaría y Comisiones, Año 1°.

En su exposición de motivos el presidente Salinas fundamentó el proyecto de reforma en criterios de la discriminación positiva: "La igualdad ante la ley, el principio esencial e indiscutible de nuestra convivencia, no siempre se cumple frente a nuestros compatriotas indígenas."³⁶⁷ "La ley no siempre se aplica a los indígenas con sentido de justicia y a veces persisten resabios discriminatorios [...]. Muchos de los detenidos indígenas no hablan español ni tuvieron acceso al conocimiento de las leyes; están siendo juzgados sin los beneficios de un intérprete o de una defensoría adecuada."³⁶⁸

Como producto de la negociación con el departamento jurídico de la presidencia la propuesta que el ejecutivo envió al poder legislativo no fue la misma que la CNJPIM había sugerido; a pesar de esto, en la exposición de motivos del proyecto se hace referencia a la consulta informal de la propuesta del INI, pero además señala que recoge las conclusiones de dicha consulta.³⁶⁹

El 20 de diciembre de 1990, sólo 13 días después que el presidente Salinas, el PRD presentó una propuesta de reforma alterna a la del ejecutivo. En voz del diputado Margarito Ruiz Hernández (que también era dirigente del Frente Independiente de Pueblos Indios) la fracción parlamentaria perredista intentó modificar la Constitución para reconocer los derechos de los pueblos indios de México. El proyecto del PRD incluía reformas a los artículos 53, 73 y 115, en estos numerales se pretendía crear regiones pluriétnicas, consejos regionales para éstas últimas, además del establecimiento de una circunscripción de diputados plurinominales que representarían a los indígenas en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y en las legislaturas locales. La propuesta fue la siguiente:

Artículo 53.

Para la elección de doscientos diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se construirán cinco circunscripciones plurinominales. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones, pero con el fin de propiciar la representación directa de los pueblos indios en la Cámara de Diputados, una de las circunscripciones garantizará la pluralidad étnica y se integrará por diputados que representen a las regiones pluriétnicas.

Artículo 115...

Sin menoscabo de la institución municipal, para garantizar la prevención y el desarrollo de las culturas, así como de la vida económica, social y política de los grupos étnicos, indígenas y no indígenas que compartan una misma región, se crearán las regiones pluriétnicas conforme a las bases siguientes:

I. Las regiones pluriétnicas serán una forma de organización político-administrativa y estarán investidas de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio propio. No serán una forma de división territorial, pero constituirán una integración político-administrativa del territorio de un número de municipios pertenecientes a una o varias entidades federativas que se significan por la composición pluriétnica de su población;

II. Los habitantes de éstas tendrán el derecho a organizar su vida social, económica y política a partir de sus propias formas de organización y de su herencia cultural;

III. Cada región pluriétnica tendrá un consejo de representantes, máximo órgano de dirección para los asuntos de su competencia, en el que están representados todos los grupos étnicos, indios y no indios, en condiciones de igualdad y con independencia del peso demográfico. Los integrantes del consejo serán electos por voto universal, directo y secreto, cada tres años, según el principio de votación mayoritaria relativa;

1° Periodo Ordinario, Ramo Público, Comisiones Unidas Segunda de Gobernación, de Puntos Constitucionales, Educación y Estudios Legislativos, Sección 1°, Núm. 59, Minuta proyecto de decreto que adiciona el artículo 4° de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, índice c, fojas 19 y 20.

³⁶⁷ *Ibidem.*, foja 5.

³⁶⁸ *Idibem.*, foja 9.

³⁶⁹ *Ibidem.*, fojas 12 y 13. Si recordamos las conclusiones de la consulta decían que era insuficiente el reconocimiento de la propuesta de la CNJPIM.

IV. La Federación, los estados y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias conocerán y resolverán sobre los presupuestos de ingresos y egresos de las regiones pluriétnicas, conforme al proyecto aprobado por el consejo de representantes respectivo, y

V. La ley establecerá las normas constitutivas de las regiones pluriétnicas; determinará los asuntos económicos; socioculturales y políticos de competencia de los consejos de representantes y las reglas de su organización y funcionamiento.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I...

XXIX- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los estados y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de regiones pluriétnicas, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo segundo del artículo 115 constitucional.³⁷⁰

De la misma forma el diputado Mariano Leyva del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional realizó su propia propuesta de reforma constitucional, que incluía modificaciones a los artículos 2º, 3º y 20. Esta última iniciativa reconocía la naturaleza pluriétnica y pluricultural de la nación, establecía la educación bilingüe, así como la obligatoriedad de proporcionar traductores a los indígenas en los juicios, y finalmente pretendía que los jueces tomaran en cuenta la costumbre jurídica de los indios.³⁷¹

Aun cuando ya había tres propuestas de reforma, no fueron discutidas sino un año después. Esto respondió, en buena medida, a la posición que

guardaban las fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados, especialmente el PRI.

Tenemos que recordar dos circunstancias fundamentales de la Cámara de Diputados, para comprender la complejidad y dificultad que enfrentaron las propuestas, especialmente la presidencial. La primera fue que el partido del presidente Salinas (el PRI) no tenía la mayoría calificada para aprobar por sí solo una reforma constitucional, entonces tenía que aliarse con el PAN o el PRD para lograr su cometido. La segunda fue que el PRD no participaba en ninguna de las Comisiones de la Cámara de Diputados en esa legislatura, (LIV) y además rechazaba en automático todas las iniciativas del ejecutivo, lo anterior en protesta por el fraude electoral de 1988.

En cuanto a la posición concreta de los partidos políticos en torno a las propuestas de reforma, tenemos que causaban reacciones encontradas entre sus diputados. De esta forma podemos observar que no había posiciones homogéneas de los grupos parlamentarios; por ejemplo dentro del PAN, donde la oposición a las iniciativas de reforma era más pareja, existían sectores sensibles a la situación de los indios, de hecho un diputado panista (indígena) de la legislatura anterior (LIII) consiguió la formación de la Comisión de Asuntos Indígenas en la Cámara baja.

En el PRD que en ese momento, más que ahora, no había nada uniforme, las opiniones se dividían entre los grupos de tradición comunista y socialista, que apoyaban la constitucionalización de los derechos indios, frente a los expriistas que se mostraban más renuentes.³⁷²

En el PRI la división era más profunda, a pesar de que una de las iniciativas tenía la venia del presidente, varios sectores importantes de ese partido estaban abiertamente en contra del proyecto del ejecutivo. La oposición manifiesta del diputado indígena del PRI y presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas Andrés Henestrosa, fue un claro ejemplo de la división de opiniones del partido en el gobierno.

Desde las primeras reuniones que tuvieron los indigenistas con los diputados priistas se pudo evidenciar el ambiente contrario a la reforma. Espinosa señala que en la primera junta sobre la iniciativa presidencial casi

³⁷⁰ Iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 53, 73 y 115 constitucionales, *Diarios de debates de la LIV legislatura*, Cámara de Diputados, Núm. 21, año III, pp. 15-16.

³⁷¹ Alicia Castellanos Guerrero y Gilberto López y Rivas, "El reconocimiento constitucional de los pueblos indios en México", en: Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, *Los derechos constitucionales de los pueblos indios*, México, Partido de la Revolución Democrática, 1992, p. 21.

³⁷² Entrevista con Araceli Burguete Cal y Mayor. Chiapas, México. 19 de diciembre de 2005.

todos los diputados se mostraron en contra, pero no lo hicieron abiertamente. Al ver este panorama Warman promovió una reunión con Colosio, para informarle sobre la actitud de los diputados. Comenta Espinosa que el dirigente del PRI escuchaba cuidadosamente; de cuando en cuando llamaba a algún colaborador, le decía nombres de legisladores, y agregaba "hay que recordarles que no llegaron solos al Congreso."³⁷³

Mientras tanto los promotores de la iniciativa autonómica (los diputados del PRD) estaban "midiendo el terreno" y observando la evolución de la iniciativa presidencial. No pasó mucho tiempo para que comenzaran a percatarse de la difícil situación por la que atravesaba la propuesta del ejecutivo. Evidentemente que si el limitado proyecto de Salinas era rechazado en el PRI, la iniciativa del PRD era (políticamente) una "carta a Santa Claus" sin posibilidad real de ser aprobada. No es que estuviera mal de fondo el texto sugerido por los diputados perredistas, más bien estaba fuera de tiempo. Tal como lo señaló José del Val, la cuestión de la autonomía era apenas conocida por algunos especialistas y para el resto de la población y de los políticos era un debate totalmente desconocido.³⁷⁴ El propio Margarito Ruiz recoció (en su intervención en la discusión de la iniciativa presidencial) la precariedad de los indígenas en la política, esta se reflejaba nítidamente en la inclusión de la cuestión india en los documentos básicos de los partidos políticos, que para ese entonces sólo la contemplaban el PRI y el PRD.³⁷⁵

La decisión de los legisladores del PRD fue difícil de tomar, pero varios acontecimientos los convencieron de que sino sumaban fuerzas con el INI ninguna de las propuestas serían aprobadas. Por ejemplo, la oposición de la Comisión de Asuntos Indígenas encabezada por el priísta Andrés Henestrosa que ni siquiera cuando la Cámara de Diputados recibió el proyecto de reforma del presidente había convocado a una reunión; de hecho, dicha Comisión

sólo se había reunido en tres desayunos informales, desde septiembre de 1988 (fecha de instalación de la LIV legislatura) hasta mayo de 1991.³⁷⁶ Si a lo anterior sumamos que, según Guillermo Espinosa, después de cada desayuno Henestrosa promovía notas periodísticas en el *Excelsior* para que se dijera que la reforma estaba congelada, que no sería aprobada en ese periodo legislativo, etcétera. La oposición del presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas llegaba a tal nivel que no perdía oportunidad para confundir y desorientar a los diputados del PRI. Cuenta Espinosa como en "una ocasión Don Andrés había dicho a varios diputados que 'el licenciado Salinas' le había dicho que 'consideraba que esa reforma no debía aprobarse', y entonces yo tuve que preguntarle en el siguiente desayuno de trabajo de qué licenciado Salinas hablaba, y ante mi insistencia él no tuvo más remedio que decir allí 'Raúl Salinas Lozano'."³⁷⁷

De esta forma fue como los diputados perredistas Margarito Ruiz, Gilberto López y Rivas e Isidro Aguilera, decidieron hacer a un lado su propuesta y apoyar la del presidente, aun cuando la consideraban muy limitada. Evidentemente esta actitud de madurez política y responsabilidad histórica fue determinante para lograr la aprobación de la reforma. Los argumentos de fondo que motivaron este giro en los perredistas fue la postergación de la negación jurídica de los pueblos indios, pero también la constitucionalidad del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo recién ratificado por el Senado (y que entraría en vigor en septiembre de 1991).³⁷⁸

Con el nuevo objetivo trazado, los legisladores Margarito Ruiz y Gilberto López y Rivas comenzaron a presionar a la Comisión de Asuntos Indígenas para que convocara a una reunión de trabajo y se ventilaran por fin las iniciativas. El 21 de mayo de 1991 Magarito Ruiz presentó un recurso de

³⁷³ Entrevista con Guillermo Espinosa, México D.F., 16 de diciembre de 2005.

³⁷⁴ Entrevista con José del Val Blanco, México D.F., 14 de diciembre de 2005.

³⁷⁵ Intervención del diputado Margarito Ruiz Hernández, *Diarios de debates de la LIV legislatura*, Cámara de Diputados, Núm. 20, año III, p. 36.

³⁷⁶ Araceli Burguete Cal y Mayor, "Los indios a la constitución. Crónica de una reforma en la Cámara", en: Margarito Ruiz Hernández y Araceli Burguete Cal y Mayor, *Derechos y autonomía indígena veredas y caminos de un proceso: Una década 1988-1998*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2003, p. 164.

³⁷⁷ Entrevista con Guillermo Espinosa, México, D.F., 16 de diciembre de 2005.

³⁷⁸ Araceli Burguete Cal y Mayor, *Op. Cit.*, p. 165.

excitativa ante el pleno de la Cámara de Diputados; después de que la Comisión de Asuntos Indígenas hizo caso omiso, se presentaron nuevos recursos pero ahora en la Comisión de Gestoría y Quejas en contra de la multicitada Comisión, pero también contra la Comisión Gobernación y Puntos Constitucionales.³⁷⁹

La presión ejercida tuvo resultados la Comisión de Asuntos Indígenas convocó a una reunión que fue nuevamente un desayuno informal, y en el que no se incluía en los puntos a discutirse las propuestas de reforma constitucional. Ante el enojo de los diputados integrantes de la Comisión y su desconocimiento de las iniciativas, tanto la del PRD (que ni en los archivos de la Comisión la tenían) como la del presidente, se convocó a una nueva junta en la que previamente se repartirían los textos de las propuestas. Cuando llegó la siguiente reunión no se habían proporcionado de nueva cuenta los proyectos de reforma, situación que colmó la paciencia de varios diputados, incluso, de otros partidos. Finalmente el 21 y 26 de junio se realizaron las juntas de trabajo para discutir los proyectos de reforma, en el evento sólo los diputados del PRD y los representantes del INI apoyaron la propuesta presidencial, el resto de legisladores se mostró indeciso.

Después de un largo periodo de un doble trabajo de convencimiento y cabildeo con los legisladores priístas, Guillermo Espinosa y Magdalena Gómez (Subdirectora de Procuración de Justicia del INI) lograron superar la oposición a la reforma, que en la bancada del partido revolucionario institucional la encabezó el distinguido constitucionalista y diputado en ese entonces Antonio Martínez Báez. Lo anterior hizo posible que se emitiera, por fin, un dictamen favorable a la iniciativa presidencial, que incluso aceptaba una modificación hecha por el PRD.

El cambio sugerido por los legisladores perredistas consistió en sustituir una "y" por una "i". Dicha modificación se proponía en el último párrafo del texto de la iniciativa presidencial que originalmente decía: "En los

³⁷⁹ Véase: *Excitativa a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación y de Asuntos Indígenas, sobre las iniciativas de ley referentes al reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas*, Archivo del Senado de la República, *Op. Cit.*, fojas 45-50.

juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley." Con la modificación propuesta el contenido del artículo quedaba de la siguiente forma: "En los juicios, procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley."³⁸⁰

Esta simple modificación ampliaba significativamente lo que en ese momento se denominaba costumbre jurídica indígena, ya que no la limitaba únicamente a los juicios agrarios, sino que la proyectaba a todos los procedimientos judiciales en los que los pueblos indígenas tuvieran participación. Desafortunadamente esto no se pudo concretar por dos razones principalmente, la primera consistió en la fragilidad del consenso en el PRI, que se evidenció en que la mayoría de los priístas no aceptaban ningún cambio del texto original.³⁸¹ La segunda, fue la negativa de los diputados juristas de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales quienes alegaron que aceptar la modificación sería, "más o menos, ... dar demasiadas libertades a los indios."³⁸²

Una vez superada la reticencia de varios sectores del PRI, incluida la Comisión de Asuntos Indígenas, la nueva amenaza para la reforma la constituyeron los diputados del PAN, que hasta ese momento no habían tenido mucha participación en el proceso. Pero una vez que la iniciativa llegó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales los panistas hicieron todo lo posible para frenarla. Por el contrario varios priístas que no fueron muy entusiastas al principio, se colocaron a la cabeza de la reforma. Fue el caso, según Araceli Burguete (asesora en la reforma indígena de la bancada del PRD), de la diputada oaxaqueña del PRI Cirila Sánchez quien había fungido como secretaria en la Comisión de Asuntos Indígenas y no había hecho nada en su momento para agilizar la discusión de los proyectos de

³⁸⁰ Araceli Burguete Cal y Mayor, *Op. Cit.*, p. 167.

³⁸¹ Entrevista con Guillermo Espinosa Velasco, México D.F., 14 de diciembre de 2005.

³⁸² Araceli Burguete Cal y Mayor, *Op. Cit.*, p. 168.

reformas, pero posteriormente hasta con llanto defendía la iniciativa presidencial.³⁸³

El 1 de julio de 1991 se realizaba la reunión de las Comisiones Unidas presidida por la diputada Socorro Díaz, en esta junta se preparaba el dictamen de la iniciativa presidencial, para pasarlo a votación del pleno de la Cámara. Cuando todo parecía indicar que su aprobación era un hecho (incluso ya se estaba firmando) llegó la cúpula del PAN a presentar sus inconformidades. La diputada Socorro Díaz trató de convencer a los panistas en una reunión privada que tuvo con ellos, pero sus esfuerzos fueron infructuosos. Los panistas condicionaban su voto siempre y cuando en el mismo artículo 4º constitucional se prohibiera explícitamente el aborto.³⁸⁴

Ante la negativa del PAN se formó una Subcomisión que analizaría la problemática en la mañana siguiente, ya que el mismo 2 de julio se realizaría la primera lectura del dictamen ante el pleno de la Cámara. Ese día al mismo tiempo que Arturo Warman trataba de convencer a los dirigentes del PAN de la pertinencia de la reforma, Guillermo Espinosa y Magdalena Gómez junto con los diputados perredistas y priístas hacían lo propio en la Subcomisión. Pero en ninguno de los dos casos se logró convencer a los panistas que sólo estaban demorando y tratando de evitar la lectura del dictamen en el pleno de Cámara.

Al percatarse la alianza PRI-PRD y los otros partidos pequeños, que la verdadera finalidad de los panistas era impedir la reforma, decidieron presentar el dictamen sin la aprobación de la fracción del PAN. Al ver esto los diputados panistas tendieron un anzuelo a sus colegas del PRD a quienes les ofrecieron modificar el artículo 115 (que era clave para reconocer la autonomía indígena).³⁸⁵ Esto evidentemente era una tomadura de pelo, porque sino aceptaban la propuesta de Salinas menos hubieran estado dispuestos a votar por una reforma que incluyera la autonomía. Cuando fracasó su intento, los panistas rompieron el quórum del pleno de la Cámara

abandonando el salón de sesiones y así lograron evitar la primera lectura del dictamen de reforma ese día.

En la mañana del día 3 de julio, a un solo día de que concluyera el último periodo ordinario de sesiones de la LIV legislatura, se dio la primera lectura del dictamen de reforma del artículo 4º en voz de la diputada Cirila Sánchez.³⁸⁶ Como ya hemos señalado anteriormente, los procesos de reforma constitucional no sólo se completan con argumentos y respaldo político, también es necesario conocer la práctica operativa de la Cámara de Diputados. Aun cuando parecía inevitable la aprobación de la iniciativa presidencial había que asegurar una cuestión de forma, nos estamos refiriendo a lograr el quórum suficiente.

Guillermo Espinosa recuerda como el diputado Augusto Gómez Villafuerte, operador de la reforma en el grupo legislativo del PRI, decidió que la mejor hora para la discusión del dictamen era poco después de la comida. Se resolvió así porque era necesario darles línea a los diputados de su partido, en el sentido de que era muy importante que estuvieran presentes en la Cámara para votar (no era para decirles como tenían que votar, comenta Espinosa). De esta forma salió de la Cámara el equipo de operadores de Gómez Villafuerte a buscar a los diputados (ya sabían en que restaurantes estaban comiendo), les pagaron la cuenta y les indicaron que era importante su presencia puesto que se votaría en media hora.³⁸⁷

Ya por la tarde se realizó un largo debate que superó las 3 horas, en el que participaron 17 oradores. Todavía en esta instancia los diputados del PAN intentaron bloquear la reforma; en la primera intervención del debate el legislador panista Juan José Medrano Castillo presentó una moción suspensiva del dictamen en cuestión, ya que según él no se había discutido y estudiado lo suficiente: "Señores diputados, de lo que estamos en contra es de que se legisle al vapor; estamos en contra del populismo y la demagogia, presentada como poesía constitucional."³⁸⁸

³⁸³ Véase: *Ibidem.*, pp. 164 y 168.

³⁸⁴ Entrevista con Guillermo Espinosa Velasco, México D.F., 14 de diciembre de 2005.

³⁸⁵ Véase: Intervención del diputado Federico Ruiz López, *Diarios de debates de la LIV legislatura*, Cámara de Diputados, Núm. 20, *Op. Cit.*, p. 37.

³⁸⁶ Véase: *Diarios de debates de la LIV legislatura*, Cámara de Diputados, Núm. 19, año III, p. 37.

³⁸⁷ Entrevista con Guillermo Espinosa Velasco, México D.F., 14 de diciembre de 2005.

³⁸⁸ Intervención del diputado Juan José Medrano Castillo, *Diarios de debates de la LIV legislatura*, Cámara de Diputados, Núm. 20, *Op. Cit.*, p. 26.

Inmediatamente después el diputado priísta Napoleón Cantú subió a tribuna para pedir que se rechazara la propuesta de moción suspensiva argumentando que la iniciativa presidencial: “fue resultado no de una acción impulsiva, sino de una consulta amplia que se dio en la República precisamente para reconocer los anhelos, las demandas y las aspiraciones de esos pueblos indígenas...”³⁸⁹ Esta razón, que fue repetida muchas veces por los diputados priístas en el debate, no era del todo verdad, ya que si recordamos la propuesta que se sometió a consulta fue la de la CNJPIM que no era la misma que la del presidente. No obstante, se logró rechazar la solicitud del PAN.

Después del nuevo intento fallido por frenar la reforma, el entonces diputado por acción nacional Bernardo Bátiz presentó el alegato de fondo para rechazar el dictamen de reforma, pero además expuso una contrapropuesta. Sus principales objeciones al dictamen en discusión fueron que “Toda nuestra legislación se sustenta en el principio de igualdad de todos los hombres ante la ley por encima de diferencias circunstanciales [...], el artículo 1° de la Constitución establece que todo individuo, sin hacer distinciones étnicas, gozará de las [mismas] garantías que otorga la Carta Magna.”³⁹⁰ El mismo Bátiz continuando con su argumentación aseguró:

Si se han de expedir reglas que beneficien en especial a grupos o comunidades de mexicanos, éstas deben de expedirse en razón de la pobreza, la marginación, la incomunicación social de tales comunidades, pero no por consideraciones raciales, que son y serán siempre derivadas y fundadas en prejuicios y concepciones racistas que no se pueden aceptar en una nación mestiza como la nuestra [...], que se enorgullece de su origen plural.³⁹¹

Bátiz finalizó sus alegatos señalando que “no podemos impedir que las comunidades indígenas continúen el largo proceso histórico hacia el mestizaje, creándoles reservaciones artificiales que las mantengan aisladas y

separadas del resto de los mexicanos”. Como corolario de su intervención el diputado panista presentó su iniciativa de reforma del 4° para reconocer los derechos de los pueblos indios de México:

La nación mexicana es una unidad integrada por culturas diversas y por pueblos distintos, que al reunirse le dieron origen. La ley reconocerá esta diversidad cultural y protegerá y promoverá el desarrollo de las comunidades indígenas, de sus lenguas, valores culturales, usos, costumbres, recursos y formas de organización social.

Todas las comunidades de mexicanos tienen derecho, sin menoscabo del principio de igualdad ante la ley, a que se les respeten sus formas peculiares de vida y a los servicios que presten la Federación, los estados y municipios.

Para las comunidades indígenas la educación será bilingüe y bicultural y en los juicios procedimientos de carácter agrario se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos en que la ley lo establezca.³⁹²

Las intervenciones siguientes fueron en su mayoría de los diputados que conformaron la alianza en pro de la iniciativa presidencial y se dedicaron a defender, de muy diferente forma, dicha propuesta. Los diputados priístas, por ejemplo, se dedicaron a resaltar las bondades del proyecto presidencial, y también a refutar los argumentos de los panistas.

La reforma propuesta, compañeros diputados, en forma alguna introduce una nueva categoría, una nueva clase de mexicanos que por su origen étnico se considere distinto y sujeto a un *status* diferente a quienes no tengan dicho origen. Nada más alejado de la iniciativa; la diferencia y especificidad culturales el que reconoce, ésta basada en la composición pluricultural y hace una declaración general que incumbe a todos los mexicanos y al hacerlo, como dice la iniciativa, protege el derecho a la diferencia que tienen los pueblos indígenas que ejercen o

³⁸⁹ *Ibidem.*, p. 27.

³⁹⁰ Intervención del diputado Bernardo Bátiz, *Diarios de debates de la LIV legislatura*, Cámara de Diputados, Núm. 20, *Op. Cit.*, p. 29.

³⁹¹ *Idem.*

³⁹² *Ibidem.*, p. 30.

tratan de ejercerlo dentro del marco de la convivencia, sin dejar de reconocer también el aporte vigoroso de otras corrientes, a la formación de nuestra pluralidad que nos define y que nos identifica a la vez.³⁹³

Mención aparte merece la emotiva intervención de la diputada priísta e indígena oaxaqueña Cirila Sánchez, quien hizo una vehemente defensa, por lo menos en ese momento, del derecho de los pueblos indios a estar en la Constitución: “¿Por qué mencionar a los grupos indígenas en nuestra Constitución?; simplemente porque los indígenas dieron origen a nuestra nación, ellos son los dueños de este país, nos guste o no nos guste señores.”³⁹⁴

Las intervenciones de los diputados del PRD, y en general la de los demás legisladores, defendían la reforma pero siempre con el señalamiento de sus pobreza y limitaciones. Efectivamente, reservas como: “me parece un pálido reconocimiento por parte de la iniciativa del Ejecutivo”,³⁹⁵ “vengo a hablar a favor de la iniciativa presentada, no porque consideremos que sea el mejor texto o que llene las necesidades urgentes, seculares, de los pueblos indígenas de nuestro país”;³⁹⁶ “quisiéramos que fuera más completo [el reconocimiento]... sin embargo, consideramos como una responsabilidad... sacar adelante este dictamen... esta modificación constitucional permite dar, crear el parteaguas jurídico, mediante el cual se acogerán... las comunidades indígenas”³⁹⁷, fueron el común de los diputados de estos partidos.

Después del largo debate se abrió la votación que cerró con 272 votos a favor, 2 en contra y 50 abstenciones de los diputados panistas, de un total

³⁹³ Intervención del diputado Miguel Ángel Quiroz Pérez, *Diarios de debates de la LIV legislatura*, Cámara de Diputados, Núm. 20, *Op. Cit.*, p. 30. Véase también: La intervención de Carlos Javier Vega Memije, Cámara de Diputados, *Diarios de debates de la LIV legislatura*, Núm. 20, *Op. Cit.*, p. 38-39.

³⁹⁴ Intervención de la diputada Cirila Sánchez PRI, *Diarios de debates de la LIV legislatura*, Cámara de Diputados, Núm. 20, *Op. Cit.*, p. 43.

³⁹⁵ Intervención del diputado Israel Félix Galán Baños del Partido del Trabajo, *Diarios de debates de la LIV legislatura*, Cámara de Diputados, Núm. 20, *Op. Cit.*, p. 32.

³⁹⁶ Intervención del diputado Gilberto López y Rivas del PRD, *Diarios de debates de la LIV legislatura*, Cámara de Diputados, Núm. 20, *Op. Cit.*, p. 33.

³⁹⁷ Intervención del diputado Isidro Aguilera Ortiz del PRD, *Diarios de debates de la LIV legislatura*, Cámara de Diputados, Núm. 20, *Op. Cit.*, p. 39.

324 votos. De esta manera concluyó el primer episodio de la reforma al artículo 4° en el Congreso de la Unión, quedando pendiente su discusión en la Cámara de Senadores.

Al día siguiente Espinosa se dirigía a la Cámara de Senadores para iniciar el proceso de aprobación de la reforma al artículo 4°. Cuando estaba por llegar a ese recinto del Congreso de la Unión recibió un llamada de Arturo Warman, para avisarle que tenía que suspender la negociación, porque, a su vez, le había telefonado Fernando Gutiérrez Barrios (Secretario de Gobernación) para comunicarle que el presidente (que estaba de gira en el extranjero) no quería que se discutiera en ese momento la iniciativa en el Senado. Al parecer Salinas no deseaba que la reforma se aprobara al vapor; quería que los senadores tuvieran el suficiente tiempo para conocerla y debatirla,³⁹⁸ por lo que la iniciativa se discutió hasta la siguiente legislatura.

La situación en la Cámara de Senadores era muy diferente a la de los Diputados, ya que en la primera el PRI contaba con los suficientes votos para aprobar la reforma sin necesidad de hacer alianza con otro partido; sin embargo, al igual que en la Cámara baja, había mucha oposición de los senadores del partido en el gobierno para aprobar la propuesta presidencial. Hay que sumarle a esto que cuando se reactivó la iniciativa de reforma al artículo 4° el ambiente legislativo estaba muy crispado por la reciente aprobación del nuevo artículo 27 (que contemplaba el fin del reparto agrario y la posibilidad de vender las tierras ejidales), en la Cámara de Diputados.

Un nuevo factor que ponía en peligro la aprobación del proyecto de reforma en la Cámara de Senadores fue el cambio que sufrió la propuesta inicial del artículo 27 en la Cámara de Diputados. En la fracción VII, del numeral antes mencionado, se proponía que el Estado resguardaría “la integridad de los territorios de los pueblos indígenas”, pero la versión que aprobaron los diputados dispuso que el Estado protegería “la integridad de las tierras de los grupos indígenas”.³⁹⁹ En el capítulo anterior ya señalamos la

³⁹⁸ Entrevista con Guillermo Espinosa Velasco, México D.F., 16 de diciembre de 2005.

³⁹⁹ Flavia Echánove Huacuja, *Op. Cit.*, p. 158.

enorme diferencia que hay entre territorio y tierras, al igual que entre pueblos y grupos.⁴⁰⁰

Warman y Espinosa veían que peligraba el término “pueblo” (muy consientes de su significado) en la reforma del 4°, debido a que ya se había quitado esta categoría a los indígenas en el artículo 27 (aprobado por los diputados) y los senadores detractores de la iniciativa podrían hacer lo propio cuando discutieran el artículo 4°. Afortunadamente esto no sucedió así.

En este contexto empezó la negociación y cabildeo de la reforma al artículo 4° en la Cámara de Senadores. Al igual que en la Cámara baja había varios senadores que se oponían a la iniciativa presidencial, fue el caso de José Luis Lamadrid (senador por Jalisco), Artemio Iglesias (senador por Chihuahua) y Rogelio Montemayor (senador por Coahuila). Los tres legisladores se movilizaron para lograr que se rechazara el proyecto de reforma, incluso se entrevistaron con el presidente Salinas para tratar de convencerlo de que el proyecto de reforma era una “aberración jurídica”. Por su parte los senadores que fungieron como operadores de la propuesta fueron Diodoro Carrasco Altamirano (por el Estado de Oaxaca), Eduardo Robledo Rincón (por Chiapas) y Mario Villanueva (por Quintana Roo).

La actividad del Senador Lamadrid fue tan intensa, que el propio Colosio tuvo que pedirle a Carlos Sobrino (senador por Yucatán) que siguiera a Lamadrid para saber que estaba haciendo, con quién hablaba y qué decía. Todavía un día antes de la votación el senador por Jalisco se reunió con Emilio M. González (presidente del Senado) para intentar convencerlo del error que estaban por cometer. Diodoro Carrasco le platicó a Guillermo Espinosa lo que ocurrió en la reunión: tras escuchar los argumentos de Lamadrid, el presidente del Senado le contestó con una parcimonia al alterado legislador jalisciense “señor senador el voto de los senadores es libre”, “es un voto de conciencia; usted piense, el voto de conciencia es un voto bienvenido”, y continuó con ese lenguaje críptico de los políticos “lo que se vota tiene un impacto en el futuro porque determinan las leyes vigentes del país”, “su voto tiene consecuencias, y esas consecuencias son las que se deben de pensar”.

⁴⁰⁰ Cfr., p. 126.

El ímpetu de Lamadrid se transformó en un rostro de profunda reflexión...⁴⁰¹ claro casi todos los senadores querían (y quieren) ser gobernadores de sus entidades federativas. Un dato tal vez casual, pero al mismo tiempo revelador es que Diodoro Carrasco fue gobernador de Oaxaca (por cierto, durante su mandato se emitió la ley indígena más progresista del país), al igual que Mario Villanueva de Quinta Roo, en cambio Lamadrid no llegó a la gubernatura de Jalisco.

Cuando el 19 de diciembre de 1991 se realizó la primera lectura del dictamen a cargo de Diodoro Carrasco más o menos ya estaba todo decidido, los senadores prístas votarían en pro de la reforma. Las 5 intervenciones en el debate, que propiamente no lo hubo, dejan ver el consenso sobre dictamen: “esta iniciativa es muy noble y muy justa”⁴⁰²; “la reforma, definitivamente, se basa en un profundo respeto a los pueblos y comunidades indígenas con toda su diversidad”⁴⁰³; la reforma planteada “responde a la legítima demanda de los pueblos indios de México”⁴⁰⁴; “no podría ocultar la profunda satisfacción que nos produce llegar a esta tribuna para apoyar resueltamente la iniciativa de reformas al Artículo 4° de la Constitución”;⁴⁰⁵ etcétera.

Fue el día 20 de diciembre cuando, finalmente, el proyecto de reforma se discutió y aprobó por unanimidad, con 54 votos a favor, abriendo el camino a la última etapa de toda reforma constitucional: su aprobación en los Congresos de la entidades federativas. Para antes del 21 de enero de 1992 la Comisión Permanente del Congreso recibió 30 dictámenes y decretos a favor de la reforma al artículo 4° de la Constitución de las siguientes entidades federativas: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco,

⁴⁰¹ Entrevista con Guillermo Espinosa Velasco, México D.F., 16 de diciembre de 2005.

⁴⁰² Intervención del senador Miguel Alemán, *Diarios de debates de la LV legislatura*, Cámara de Senadores, Núm. 30, Año I, p. 21.

⁴⁰³ Intervención del senador Antonio Melgar Aranda, *Diarios de debates de la LV legislatura*, Op. Cit., p. 19.

⁴⁰⁴ Intervención de la senadora Idolina Moguel Contreras, *Diarios de debates de la LV legislatura*, Op. Cit., p. 17.

⁴⁰⁵ Intervención del senador Porfirio Muñoz Ledo, *Diarios de debates de la LV legislatura*, Op. Cit., p. 14.

Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.⁴⁰⁶

Alcances jurídicos del artículo 4° constitucional de 1992

El Derecho y las normas jurídicas siempre han estado sujetas a la interpretación, esto se hace patente cuando en juicios similares se producen sentencias diametralmente diferentes. El artículo 4° constitucional como toda norma jurídica no estuvo (ni está) exento de cierta subjetividad, en este sentido se describieron algunos trabajos sobre los alcances de este texto constitucional.⁴⁰⁷

Un elemento que nos dificulta la interpretación de este precepto constitucional es su naturaleza minimalista. Efectivamente, a diferencia de la reforma maximalista del artículo 2° en 2001, el texto del artículo 4° se diseñó para que con pocas palabras se dejaran el mayor número de puertas abiertas en una ley reglamentaria.

Como es conocido la ley reglamentaria del artículo 4° nunca se concretó a causa de dos acontecimientos: el primero fue la reforma del artículo 27 (que puso fin del reparto agrario y posibilidad de enajenar la tierra), y el segundo fue el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994. Sólo después de tomar en cuenta los factores anteriormente señalados podemos hacer un análisis serio sobre el texto constitucional que estamos estudiando.

Al igual que los diferentes especialistas que se han interesado en estudiar el contenido de la reforma del artículo 4°, nosotros tenemos nuestro particular punto de vista sobre los alcances jurídicos de éste. En nuestra opinión

⁴⁰⁶ Oficio a los Secretarios de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, Archivo del Senado de la República, *Op. Cit.*, foja 74. Para conocer a detalle los decretos de las legislaturas locales se pueden consultar en: *Ibidem.*, fojas 75-768.

⁴⁰⁷ Véase: Jane Hindley, *Op. Cit.*, pp. 225-243. Jorge Madrazo, "La adición..." *Op. Cit.*, pp. 191-202. Magdalena Gómez, *Derechos indígenas. Los pueblos indígenas en la constitución mexicana*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1995. José Emilio Ordóñez Cifuentes, "Constitución y derechos étnicos en México", en: José Emilio Ordóñez Cifuentes *et. al.*, *Op. Cit.*, pp. 11-28. Jorge Alberto González Galván, "Reforma al artículo 4..." *Op. Cit.*, pp. 105-111.

la trascendencia del texto constitucional fue mayor a lo que comúnmente se ha reconocido, sobretudo en la literatura jurídica postzapatista (posterior a 1994). Por ejemplo, uno de los grandes meritos de la reforma fue la inclusión del termino "pueblo" (con todo lo que implica jurídicamente), categoría que era rechazada a nivel internacional y que en muchas de las Constituciones de América Latina fue sustituida por la de grupos, poblaciones, etcétera.

Creemos que con el contenido del artículo 4° y el Convenio 169 fácilmente se hubiera podido reglamentar un régimen de autonomía limitada. Sin embargo, estamos consientes de que lo anterior no es más que una interpretación de las muchas que se pueden hacer y que por su carácter subjetivo puede ser debatible. En consecuencia trataremos de partir de un punto más firme y objetivo, no por eso exento de cierta subjetividad y especulación. Pero ¿Cuál es esa referencia que nos de una mayor consistencia en el análisis jurídico? Bueno, cuando existe una controversia sobre el sentido, alcance o significado de alguna norma jurídica se acude al "espíritu de la ley", que no es más que las consideraciones que el legislador tomó en cuenta al establecer el precepto legal. En ese sentido los dictámenes de las dos Cámaras (la de diputados y senadores) son las guías en las que nos basaremos.

De esta forma tenemos que las reflexiones del legislativo giraron en torno a los siguientes puntos:

1. *La declaración sobre el carácter pluricultural de la nación mexicana.* Los legisladores coincidieron que este fue el primer gran acierto de la iniciativa, puesto que reconoce un hecho insoslayable: la realidad social de México. Se trata de "un reencuentro de la nación consigo misma"⁴⁰⁸ se afirmó en el dictamen de los Senadores, y es que efectivamente significó una ruptura enorme con el paradigma de la homogeneidad y la igualdad decimonónica que se encontraba profundamente arraigada en el Estado mexicano y su Derecho. La justificación que el poder legislativo encontró para elevar esta realidad

⁴⁰⁸ Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Puntos Constitucionales, de Educación y de Estudios Legislativos, Segunda Sección, Archivo del Senado de la República, *Op. Cit.*, foja 57.

cultural a la Constitución fue la de "propiciar la armonía de lo diverso y afianzar respeto y tolerancia sin distingo de superioridad entre las diversas raíces de nuestra actual conformación étnica."⁴⁰⁹

Ahora bien, aun con estas referencias quedan varias cosas sujetas a la interpretación; por ejemplo, ¿Qué significaba propiciar la armonía de lo diverso? Para nosotros quería decir que los valores e instituciones de las culturas (en sentido amplio) mestizas e indias, tendrían una nueva relación de igualdad y no de subordinación, que se buscarían nuevos mecanismos de coordinación entre las diferentes realidades.

2. *El compromiso que asume el Estado mexicano para promover el desarrollo de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de los pueblos indios.* Este punto también fue muy importante. A pesar de que se evidencia el paternalismo del Estado mexicano, también podemos observar un hecho trascendental para el indigenismo como política pública que consistió en la muerte jurídica de la quimera del integracionismo. A partir de este momento toda acción gubernamental tendría que respetar las especificidades culturales de los pueblos indígenas.

Podemos hacer un ejercicio de reflexión sobre este punto más allá de lo ya consignado. La forma más adecuada que tenía el Estado para promover la lengua, sin contravenir otras normas constitucionales, era rediseñar la educación. De la misma manera, se impulsaría apropiadamente las formas de organización social indígena si se reconocían legalmente y se establecía un régimen de autonomía limitada, ya que existía la barrera de no contradecir los preceptos constitucionales que sólo reconocían tres niveles de gobierno: federación, entidades federativas y municipios.

3. *La garantía a los indígenas del acceso efectivo a la jurisdicción del Estado.* Este punto tal vez sea el más retrograda y contradictorio de la reforma. Es cierto, los indios en ese momento no tenían prácticamente normas jurídicas en las leyes que les permitieran tener juicios justos, por lo que el Estado se comprometía a "avanzar en la protección jurídica de los grupos indígenas en

todos aquellos ámbitos en que el legislador ordinario, federal o local, estime necesarios",⁴¹⁰ es decir, se prometió modificar los códigos para en normas positivas conceder algunos derechos a los indios. Sin embargo, al impulsar esta forma de acceso a la justicia se estaban negados, al mismo tiempo, los sistemas jurídicos indígenas, y por lo tanto no se estaba promoviendo adecuadamente las formas de organización social de las etnias.

4. *El principio de que en los juicios y procedimientos agrarios en que los pueblos indígenas sean parte se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.* Al contrario de la garantía anterior, esta prerrogativa tuvo como finalidad "revalorar [las] prácticas de derecho consuetudinario que sean compatibles con la legislación positiva".⁴¹¹ No obstante, resulta muy limitado este reconocimiento e incluso contradictorio. Nuevamente nos tenemos que preguntar ¿Cómo es que el Estado intentaba promover las formas de organización social indígena (que desde luego incluye sus sistemas normativos), si los restringió a lo que esté de acuerdo con la ley vigente? ¿Por qué si se trataba de revalorar la costumbre jurídica indígena se subordinó a la ley agraria? ¿Por qué si se reconoce una pluralidad de culturas y se habla de una igualdad de todas ellas, no se asume esta declaración hasta sus últimas consecuencias?

En un balance final de la reforma al artículo 4° podemos decir que dentro de todas sus limitaciones marcó un parteaguas en la historia constitucional mexicana, al romper con la idea clásica de igualdad legal tan profundamente arraigada en la cultura jurídica mexicana. Sin embargo, es también importante señalar que el texto constitucional dio cabida a muchas contradicciones y restricciones que ensombreció el reconocimiento que pretendía hacer a los pueblos indígenas de México.

⁴¹⁰ *Idibem.*, foja 64.

⁴¹¹ *Idem.*

Conclusiones

Desde que México emitió su primera Constitución política como Estado independiente en 1824, no se había dedicado ningún artículo de la carta magna para referirse, de forma substancial, a sus pueblos indígenas. No fue sino hasta 1992 cuando la reforma al artículo 4° constitucional reconoció por primera vez el carácter pluricultural y multiétnico del Estado mexicano. A pesar de la invisibilidad de las etnias en el derecho positivo mexicano, el Estado mantuvo, desde su fundación, políticas gubernamentales dirigidas a este sector de la población. El contraste resulta asombroso entre la inexistencia jurídica de los indios y la importancia que tuvieron para los gobiernos mexicanos en la política interior.

Las políticas indigenistas fueron la piedra angular del proyecto de nación de los gobiernos posrevolucionarios. Desde su llegada al poder buscaron la forma de legitimarse y al mismo tiempo sepultar el modelo "eurofilo" impulsado por los gobiernos liberales del siglo XIX. La idea revolucionaria de nación consistió en que México estaba compuesto por un solo pueblo, uno mestizo (como la clase gobernante), que sumaba las virtudes de sus matrices étnico raciales, la española y la indígena. En esta lógica se revaloraron las culturas indígenas prehispánicas para ensalzar por extensión al pueblo mestizo, supuesto heredero de la tradición cultural india. Sin embargo, las etnias vivas fueron desconocidas puesto que, según creían los indigenistas, representaban un freno para el desarrollo del país.

Este tipo de indigenismo conocido como integracionista tuvo su mayor fuerza entre las décadas de los treinta y de los setenta del siglo XX. No obstante, la investigación nos arrojó que incluso esta concepción no fue homogénea, puesto que en ella hubo variaciones tanto ideológicas como operativas. Lo que sí fue común en estas políticas fue la tarea de hacer realidad lo que sólo era un ideal: lograr un México formado por un pueblo, homogéneo y mestizo.

La política indigenista de corte integracionista fracasó en los años setenta junto con el proyecto económico revolucionario. El consecuente cambio de modelo económico ocasionó una reorientación del indigenismo. Las políticas sociales en el nuevo modelo liberal no tuvieron la misma importancia ni presupuesto que en el paradigma popular nacionalista, esto impactó fuertemente al INI. A partir de ese momento se comenzó a hablar de indigenismo de participación, que respondió, en buena medida, al hecho de que el Estado en su nuevo modelo económico comenzaba a abandonar funciones (generalmente sociales) y las dejaba en manos de la sociedad civil.

Otro factor importante que coadyuvó al desmoronamiento del indigenismo integrativo fue el giro de la cuestión indígena en la Antropología mexicana. Efectivamente, Manuel Gamio había señalado que el objetivo último de la Antropología era integrar a los indios a la vida nacional y transformar su poder dormido en energía productiva y dinámica para la nación. En cambio para la generación de los antropólogos de los setenta (Bonfil, Warman y compañía), la finalidad debería de ser la de luchar por la liberación del indio. La ruptura ideológica en la Antropología fue clave, puesto que la nueva literatura de esa especialidad se dedicó a criticar las bases epistemológicas de las concepciones integracionistas.

El indigenismo de participación de a poco fue reconociendo el pluralismo cultural de nuestro país; además comenzó a incluir en la toma de decisiones del INI a los indígenas, ciertamente bajo estructuras muy limitadas. A pesar de estos avances, las políticas indigenistas estuvieron de capa caída en el periodo que va de 1977 a 1988 a consecuencia, principalmente, de la fuerte crisis económica, de la pérdida de preponderancia de la política social en el nuevo sistema económico y de la sustitución de los criterios antropológicos por los de naturaleza economista en las políticas del INI.

Con la llegada de Arturo Warman a la dirección general del INI, el indigenismo recuperó su antiguo nivel de importancia en las políticas públicas. El repunte económico del INI se dio gracias a que el Programa Nacional de Solidaridad se montó sobre la estructura de la dependencia encabezada por Warman. Con recursos abundantes el indigenismo institucionalizado emprendió varios proyectos novedosos de desarrollo y organización de los pueblos indios.

El campo jurídico fue especialmente productivo para el INI, en el periodo de 1989-1992 se logró la ratificación del Convenio 169 de la OIT, las reformas a los códigos penales para que se le proporcionara traductores y se tomaran en cuenta las costumbres jurídicas de los indígenas cuando se vieran envueltos en un juicio penal, y la reforma constitucional del artículo 4° en 1992.

Muchos programas de este último INI (encabezado primero por Warman y después por Espinosa) funcionaron, muchos otros fracasaron, pero no cabe duda que el indigenismo en el periodo presidencial de Salinas fue, tal vez, el último gran periodo del indigenismo mexicano.

La lucha indígena contemporánea en México coincidió con el colapso de las políticas indigenistas integrativas. El regreso de los indios en México se debió a un buen número de factores, muchas veces contradictorios, provocados tanto por la integración global de la economía, el cambio de modelo económico en México, las políticas indigenistas, el surgimiento del indianismo, la crisis agraria de los setenta, entre otros.

Los primeros brotes de la lucha indígena surgieron de la mano del movimiento campesino de los setenta, pero conforme se reprimió y debilitó a los campesinos, los indios siguieron la lucha. La respuesta del Estado ante este despertar de sus etnias fue la corporativización. De esta forma las primeras organizaciones indígenas mexicanas nacieron bajo el control del Estado. Así que la lucha de este primer momento consistió en formular un pliego de demandas independiente al de los campesinos y pelear por su libertad frente al gobierno mexicano.

El costo que tuvieron que pagar las primeras organizaciones indígenas por su emancipación fue su desmembramiento y desaparición. La siguiente etapa del movimiento se caracterizó por la diversificación de las agrupaciones étnicas y por la consolidación más definida de sus demandas. De esta forma aparecieron organizaciones con proyectos de etnodesarrollo, ecologistas, cafetaleras, de derechos humanos, políticas, entre otras. Con la suma de varias exigencias que venían haciendo los indígenas organizados (entre ellas el reconocimiento constitucional) se formuló a fines de los ochenta la demanda de la autonomía.

Entre estos dos periodos la lucha indígena comenzó a mostrar su capacidad transformadora. En efecto, sus organizaciones empezaron a ganar el poder político a nivel municipal; de hecho, las primeras victorias electorales de la izquierda política fueron logradas por las agrupaciones indias que sólo pedían el registro del partido político para poder competir.

Aun cuando el movimiento había conseguido varios avances, su realidad era la dispersión. Sin embargo, la conmemoración del V Centenario del "descubrimiento de América" significó la coyuntura ideal para cohesionar a la mayoría de las organizaciones, y de esta forma luchar por el cumplimiento de sus demandas. Las agrupaciones indias respondieron al llamado y lograron un nivel de articulación inédito hasta aquel momento; desgraciadamente esta oportunidad fue desperdiciada por las divisiones y desacuerdos internos entre las dos organizaciones más importantes de la época: el Consejo 500 años de resistencia indígena, negra y popular, y el Consejo Indio Permanente.

La coyuntura del V Centenario fue desperdiciada por las organizaciones indígenas para establecer una nueva relación con el Estado mexicano; sin embargo, en esos años (1989-1992) lograron hacer visibles, por lo menos más que antes, sus manifestaciones y demandas.

La evolución de los derechos humanos y después de los **derechos de los pueblos indígenas** se debió, en buena medida, a la participación entusiasta de la sociedad civil en los organismos internacionales. Esta intervención se tradujo principalmente en un giro de los derechos humanos alejándose de los conflictos bélicos interestatales y acercándose más a los problemas domésticos de la sociedad civil en sus Estados nación.

El protagonismo de las organizaciones autóctonas en las agencias internacionales (otro frente de la lucha indígena) fue determinante para abrir y consolidar espacios de discusión inexistentes en la mayoría de los Estados, y también para aprovechar la influencia de la ONU y la OIT sobre sus respectivos Estados nacionales y desde esa posición privilegiada impulsar sus reivindicaciones. Claro, lo anterior fue posible por el cambio de modelo económico y la integración global de la economía, que erosionó la soberanía de los Estados nacionales y fortaleció a los organismos internacionales.

Podemos observar como existió un paralelismo entre el derecho internacional, las ideas antropológicas, los modelos de nación y la forma de concebir a las políticas sociales. Por ejemplo, el Convenio 107 de 1957 estuvo en concordancia con las ideas integracionistas de la Antropología de su época, con el modelo de homogeneidad de la Nación y con políticas paternalistas o proteccionistas.

La lucha por el reconocimiento de los derechos indígenas en la ONU y en la OIT nos demuestra un hecho paradójico en el protagonismo de las organizaciones autóctonas. En la ONU la participación de las agrupaciones indígenas fue directa y determinante para lograr cristalizar un proyecto de declaración progresista y de vanguardia, pero que hasta la fecha no ha sido aprobado por la ONU. En cambio, en la OIT la participación de las organizaciones indígenas fue mucho menor e indirecta, por lo que el texto del convenio 169 es más limitado, incluso ambiguo y oscuro, pero que a diferencia del proyecto de declaración de la ONU fue aprobado y ha influido determinadamente en el reconocimiento de los derechos indios en los Estados nacionales. En México, como en muchos países, el convenio 169 sigue siendo la mejor herramienta jurídica para defender a los pueblos autóctonos.

El proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas concluyó (para nuestra investigación) en 1989 con la aprobación del Convenio 169 de la OIT. No obstante, este texto jurídico sólo tuvo obligatoriedad en México hasta 1991 con su ratificación en el Senado de la República.

Como podemos ver los tres grandes procesos que aborda esta obra son diferentes pero están profundamente asociados, entre ellos hubo acciones, interacciones y retroacciones. Otra cosa importante a destacar es que tanto el indigenismo, como el movimiento indio y los derechos de los pueblos indígenas a nivel internacional, llegaron a los años de 1989-1992 con un saldo propicio para la reforma del artículo 4° constitucional.

A pesar de este ambiente favorable, no podemos pensar que por ese solo hecho se consumó la reforma constitucional. Si bien el indigenismo de Warman, la coyuntura del V centenario y el Convenio 169 influyeron determinadamente en el proceso de reconocimiento de los pueblos indios en la ley máxima, estos no realizaron por sí solos el acto concreto de reformar

la Constitución; además así como existió esta coyuntura favorable hubo muchos otros actores y acontecimientos políticos a nivel nacional que hicieron difícil la aprobación del artículo 4° constitucional.

La formulación de la reforma fue hecha por el INI de Warman junto con otros distinguidos académicos, periodistas y líderes de opinión. Las organizaciones indígenas fueron excluidas de este proceso, en parte por las limitaciones del sistema político autoritario del PRI, pero también por la dispersión del movimiento indígena que no logró presionar lo suficiente para que se le tomara en cuenta.

Aunque la iniciativa de reforma fue realizada por los indigenistas, sí existió una verdadera discusión sobre qué, cómo y cuánto había que reconocerles a los pueblos indios en la carta magna; además hubo propuestas, como la Salomón Nahmad, muy cercanas o iguales a las que movimiento indio postulaba. Finalmente se impuso un proyecto limitado que no dejaba satisfechos ni a los propios indigenistas, pero que tenía la virtud del pragmatismo político, es decir, era factible su aprobación en el Congreso de la Unión y en las legislaturas locales.

Con todo y que el INI de Warman estaba peleando por la reforma, que el movimiento indígena se encontraba en uno de sus mejores momentos y que la coyuntura del derecho internacional era favorable; el reconocimiento constitucional de los indios se enfrentó a la oposición abrumadora del partido en el gobierno, del PAN y de otros varios funcionarios importantes en la administración pública. El factor clave para que la disputa se inclinara a favor del reconocimiento constitucional de los pueblos indios, fue que el presidente Carlos Salinas de Gortari apoyó decididamente la reforma, aun en contra de muchas figuras de su partido.

Otro elemento importantísimo para la consumación de este proceso fue la actitud de los legisladores del PRD, particularmente la de Margarito Ruiz y Gilberto López y Rivas, quienes entendieron la trascendencia de la reforma y la oportunidad que brindaba el momento político. No sólo hicieron a un lado su propia iniciativa, sino que empujaron junto con los indigenistas el proyecto presidencial, a pesar de considerarlo muy pobre.

Los testimonios personales que hemos podido recabar en esta investigación, nos reafirman la idea de que en muchas ocasiones los acontecimientos son motivados por circunstancias personales, fortuitas y casuales, más que por las grandes fuerzas de la historia. Estamos pensando en la forma en que entró a trabajar Arturo Warman con Salinas y en la cercanía trascendental para este proceso de Guillermo Espinosa con el presidente. Por supuesto, esto no quiere decir que no hay cuestiones que se puedan explicar con las determinaciones externas, sólo que en muchas ocasiones son insuficientes.

Es interesante también ver el debate jurídico en torno a los pueblos indígenas, tanto en la etapa de formulación de la propuesta de reforma, como en el periodo de aprobación en el poder legislativo. Lo primero que nos saltó a la vista fue el desacuerdo entre la mayoría de los abogados con los promotores de la reforma; lo segundo fue la riqueza de propuestas con diferentes perspectivas y alcances que hubo durante los dos periodos, cuestión que nos da cuenta de la heterogeneidad de los aliados de la lucha indígena; lo tercero consistió en dejar constancia que el debate por la autonomía ya estaba presente en esta primera reforma constitucional, y lo cuarto radicó en el pobre debate legislativo (con excepción de algunos diputados perredistas y priistas) que giró en torno a cuestiones importantes, pero temporalmente caducas como la idea decimonónica de la igualdad jurídica. Se extrañó en cambio un debate más profundo, por ejemplo, el termino "pueblo" tan importante y discutido en otros documentos jurídicos internacionales, ni siquiera fue referido en los alegatos de los diputados y senadores.

Aunque el texto del artículo 4º constitucional fue pequeño y no contuvo muchas declaraciones explícitas, si expresó muchas otras de forma implícita. Sin embargo, en la cuestión de los alcances jurídicos será difícil ponernos de acuerdo y quedará para el campo de la interpretación y especulación personal. Lo anterior debido a varios motivos, el primero fue que el artículo 4º no tuvo una ley secundaria, ya que la reforma del artículo 27 y posteriormente el levantamiento zapatista hicieron imposible la negociación de ésta; el segundo, porque nos queda la sensación de que el poder legislativo no se dio cuenta lo que estaba aprobando, que en nuestra opinión particular era un régimen de autonomía limitada.

Ahora lo anterior no significa, ni cercanamente, que la reforma constitucional en materia indígena de 1992 haya sido inútil jurídicamente hablando. Tal vez no tuvo las consecuencias que muchos esperábamos; no obstante, si tomamos en cuenta que el objetivo de sus promotores era dar un primer paso y abrir un debate nacional sobre los derechos de los pueblos indígenas, está claro que lograron su cometido. En este sentido la historia del Derecho es contundente: 21 entidades federativas y el Distrito federal reconocen en su ley máxima a los pueblos indígenas. El mismo avance lo podemos observar en la reforma del 2001, en donde ya no se discutió si había que reconocer derechos a los indios, sino cuánto había que reconocerles.

FUENTES

ARCHIVO

Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República

Departamento de Secretaría y Comisiones, Año 1º, 1º Periodo Ordinario, Ramo Público, Comisiones Unidas Segunda de Gobernación, de Puntos Constitucionales, Educación y Estudios Legislativos, Sección 1º, Núm. 59, Minuta proyecto de decreto que adiciona el artículo 4º de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, índice c.

Biblioteca Legislativa de la Cámara de Diputados

Diarios de debates de la LIV legislatura, Cámara de Diputados, Núm. 19, año III.

Diarios de debates de la LIV legislatura, Cámara de Diputados, Núm. 20, año III.

Diarios de debates de la LIV legislatura, Cámara de Diputados, Núm. 21, año III.

Diarios de debates de la LV legislatura, Cámara de Senadores, Núm. 30, año I.

Centro de Información y Documentación de la Organización Internacional del Trabajo

Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas de la cuadragésima reunión 1957*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1958.

Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas de la septuagésima sexta reunión 1989*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1990.

Conferencia Internacional del Trabajo, *Revisión parcial del convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales 1957*(núm. 107), Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1988.

Centro de Información y Documentación de los Pueblos Indígenas de México "Juan Rulfo"

Comisión Nacional de Justicia de los Pueblos Indígenas de México, FD 09 695.

Reunión de Consejo Directivo del Instituto Nacional Indigenista, FD 9 1425.

OTROS DOCUMENTOS

Instituto Indigenista Interamericano

Convención Internacional Relativa a los Congresos Indigenista Interamericanos y al Instituto Indigenista Interamericano. Diciembre de 1940. Fuente: Página Web del Instituto Indigenista Interamericano. <http://www.cdi.gob.mx/conadepi/iii/historia.html> Fecha de consulta: 10 de Diciembre de 2003.

Biblioteca "Juan Comas" del Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM.

Convocatoria al Primer Congreso Nacional de Pueblos Indígenas. Clasificación ANT2.2A G652c.

Archivo personal del Mtro. Guillermo Espinosa Velasco.

Documento interno de trabajo del Instituto Nacional Indigenista sobre las propuestas y comentarios escritos sobre el reconocimiento jurídico constitucional que se pretende para los pueblos indígenas de México.

LEYES

Pacto Internacional de Derechos políticos y Civiles, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 1976, Fuente: Página Web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm Fecha de consulta: 7 de junio de 2005.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 1976, Fuente página Web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm Fecha de consulta: 14 de junio de 2005.

Convención sobre los derechos del niño, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 1989, Fuente: Página Web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/spanish/law/crc.htm> Fecha de consulta: 14 de junio de 2005.

Convenio número 29 Sobre el trabajo forzados, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1930. Fuente: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm> Fecha de consulta: 1 de junio de 2004.

Convenio número 50 Sobre el reclutamiento de los trabajadores indígenas, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1936, Fuente: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm> Fecha de consulta: 1 de junio de 2004.

Convenio número 64 Sobre los contratos de trabajo, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1939, Fuente: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm> Fecha de consulta: 2 de julio de 2004.

Convenio número 107 Relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1957, Fuente: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm> Fecha de consulta: 1 de julio de 2004.

Convenio número 169 Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1989, Fuente: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm> Fecha de consulta: 1 de julio de 2004.

ENTREVISTAS

Entrevista con Guillermo Espinosa, México D.F., 14 de diciembre de 2005.

Entrevista con Guillermo Espinosa, México D.F., 16 de diciembre de 2005.

Entrevista con Carlos Zolla, México D.F., 13 de diciembre de 2005.

Entrevista con José del Val, México D.F., 14 de diciembre de 2005.

Entrevista con Araceli Burguete Cal y Mayor, San Cristóbal, Chiapas, 19 de diciembre de 2005.

Entrevista con Salomón Nahmad, Oaxaca, México, 30 de enero de 2006.

BIBLIOGRAFÍA

Aguirre Beltrán, Gonzalo y Ricardo Pozas Arciniega, *La política indigenista en México*, Tomo II, México, Instituto Nacional Indigenista, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1991.

Aguirre Beltrán, Gonzalo, "Formación de una teoría y práctica indigenistas", en: Gonzalo Aguirre Beltrán *et. al.*, *Instituto nacional indigenista 40 años*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1988.

Aguirre Beltrán, Gonzalo, "Intervención en la inauguración de la sesión extraordinaria del consejo del Instituto Nacional Indigenista", en: Sergio Galindo y Alí Chumacero (Eds.), *¿Ha fracasado el indigenismo?*, México, Secretaría de Educación Pública, 1971.

Aguirre Beltrán, Gonzalo, *Regiones de refugio. El desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en mestizoamérica*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1987.

- Anaya, James, *Indigenous peoples in international law*, New York, Oxford University Press, 1996.
- Andion Arruti, José Mauricio, "De 'indios mezclados' a 'remanentes indígenas': estrategias del etnocidio y de la etnogénesis en el nordeste de brasileño", en: Willem Assies, Gemma Van der Haar y André Hoekema (Eds.), *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, México, Colegio de Michoacán, 1999.
- Artís, Gloria y Felipe Bate, "Sobre los derechos culturales de los indígenas", en: Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales A. C., Colegio Mexicano de Antropólogos y Escuela Nacional de Antropología e Historia, *Foro de discusión de la propuesta de reforma constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México*, México, Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales a. c., Colegio Mexicano de Antropólogos, Escuela Nacional de Antropología e Historia, 1989.
- Assies, Willem, "Los pueblos indígenas y la reforma del Estado en América Latina", en: Willem Assies, Gemma Van der Haar y André Hoekema (Eds.), *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, México, Colegio de Michoacán, 1999.
- Barre, Marie Chantal, *Ideologías indigenistas y movimientos indígenas*, México, Siglo XXI, 1985.
- Becerra Ramírez, Manuel, "Relación entre el derecho internacional y derecho interno: el desafío de la aplicación de los convenios de Ginebra", en: Susana Fraidenraij y Ricardo Méndez Silva, *Elementos de derecho humanitario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001.
- Bengoa, José, *La emergencia indígena en América Latina*, Chile, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Bonfil Batalla, Guillermo (Comp.), *Utopía y revolución: El pensamiento político de los indios en América Latina*, México, Nueva Imagen, 1981.
- Burguete Cal y Mayor, Araceli y Margarito Xib Ruíz Hernández, "Hacia una carta universal de los derechos de los pueblos indígenas", en: José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes et. al., *Derechos indígenas en la*

- actualidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.
- Burguete Cal y Mayor, Araceli, "Los indios a la constitución. Crónica de una reforma en la Cámara", en: Margarito Ruiz Hernández y Araceli Burguete Cal y Mayor, *Derechos y autonomía indígena veredas y caminos de un proceso: Una década 1988-1998*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2003.
- Carbonell, Miguel y Karla Pérez Portilla (Coords.), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.
- Castellanos Guerrero, Alicia y Gilberto López y Rivas, "El reconocimiento constitucional de los pueblos indios en México", en: Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, *Los derechos constitucionales de los pueblos indios*, México, Partido de la Revolución Democrática, 1992.
- Centro de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, *Los derechos de los pueblos indígenas*, Ginebra, Naciones Unidas, 1992.
- Colom González, Francisco, "El nacionalismo y la quimera de la homogeneidad", en: Francisco Colom González (Ed.), *El espejo, el mosaico y el crisol. Modelos políticos para el multiculturalismo*, Barcelona, Anthropos, la Universidad Autónoma Metropolitana, 2001.
- Comas, Juan, "Algunos datos para la historia del indigenismo", en: Juan Comas, *Ensayos sobre indigenismo*, México, Instituto Indigenista Interamericano, 1953.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Las reservas formuladas por México a instrumentos internacionales sobre derechos humanos*, México, CNDH, 1996.
- Dauzier, Martine, "Del maestro escolar al intelectual indígena. México 1975-1995", en: Hans-Joachim König (Ed.), *Indigenous movements, self-representation, and state in Latin America*, Estados Unidos de Norteamérica, University of Texas Press, 2002.
- Díaz-Polanco, Héctor, "Teoría indigenista y la integración", en: Héctor Díaz-Polanco et. al., *Indigenismo, modernización y marginalidad. Una*

- revisión crítica, México, Juan Pablos editor, Centro de Investigación para la Integración Social, 1981.
- Díaz-Polanco, Héctor, *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI, 2003.
- Espinosa, Guillermo "La Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indios", en: Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales A. C., Colegio Mexicano de Antropólogos y Escuela Nacional de Antropología e Historia, *Foro de discusión de la propuesta de reforma constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México*, México, Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales a. c., Colegio Mexicano de Antropólogos, Escuela Nacional de Antropología e Historia, 1989.
- Espinosa, Guillermo, "Pueblos indígenas", en: Arturo Warman (Comp.), *La política social en México, 1989-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Flores Félix, José Joaquín, *La revuelta por la democracia. Pueblos indios, política y poder en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, El atajo ediciones, 1998.
- Florescano, Enrique, *Etnia, Estado y Nación*, México, Taurus, 2001.
- Francisco López Bárcenas, *Autonomía y derechos indígenas en México*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, 2002.
- Franco, Moisés, "El debate de los derechos indígenas en México", en: Willem Assies, Gemma Van der Haar y André Hoekema (Eds.), *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, México, Colegio de Michoacán, 1999.
- Fritscher, Magda, *Estado y campo: Echeverría frente a la crisis*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1989.
- Gamio, Manuel, *Forjando Patria*, México, Porrúa, 1982.
- García Canclini, Néstor, *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, México, Consejo Nacional para la Cultura y el Arte, Grijalbo, 1990.

- Garduño Cervantes, Julio (Comp.), *El final del silencio: documentos indígenas de México*, México, Premia editora, 1983.
- Gómez, Magdalena, *Derechos Indígenas. Lectura Comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1995.
- Gómez, Magdalena, *Derechos indígenas. Los pueblos indígenas en la constitución mexicana*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1995.
- González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (Coords.), *México hoy*, México, siglo XXI, 1991.
- González Galván, Jorge Alberto (Coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.
- González Galván, Jorge Alberto, "El reconocimiento del derecho indígena en el convenio 169 de la OIT", en: José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes (Coord.), *Análisis interdisciplinario del convenio 169 de la OIT. IX Jornadas Lascasianas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000.
- González Galván, Jorge Alberto, *El Estado y la etnias nacionales en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1995.
- González, Nazario, *Los derechos humanos en la historia*, Barcelona, Alfaomega, Universidad Autónoma de Barcelona, 2002.
- Gregor Barié, Cletus, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, México, Instituto Interamericano Indigenista, 2000.
- Gros, Christian, "El movimiento indígena: del nacional-populismo al neoliberalismo", en: Hans-Joachim König (Ed.), *El indio como sujeto y objeto de la historia latinoamericana*, Frankfurt, Vervuert, Iberoamericana, 1998.
- Hall, A. John (Ed.), *Estado y nación. Ernest Gellner y la teoría del nacionalismo*, España, Cambridge University Press, 2000.
- Hernández Hernández, Natalio, "Las organizaciones indígenas ¿autonomía o dependencia?", en: Gonzalo Aguirre Beltrán et. al., *Op. Cit., Instituto nacional indigenista 40 años*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1988.

- Hindley, Jane, "Towards a pluricultural nation: the limits of indigenismo and article 4", en: Rob Aitken *et. al.* (Eds.), *Dismantling the Mexican State?*, London, Macmillan Press, St. Martin's, 1996.
- Ignatieff, Michael, *Los derechos humanos como política e idolatría*, España, Paidós, 2003.
- Instituto Nacional Indigenista, *Perspectivas para el desarrollo de los pueblos indígenas en México*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1993.
- Instituto Nacional Indigenista, *Programa nacional de desarrollo de los pueblos indígenas*, Segunda edición, México, Instituto Nacional Indigenista, 1993.
- Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural*, España, Paidós, 1996.
- Landa, César, "La aplicación de los tratados internacionales en el derecho interno y la Corte Interamericana", en: Ricardo Méndez Silva (Coord.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Asociación Argentina de Derechos Constitucional, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Fundación de Derecho Público de Venezuela, Fundación Editorial Jurídica Venezolana, Hispamer de Nicaragua, Universidad Central de Chile, Universidad Externado de Colombia, Universidad de Lima, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- Lings, K. Kjeld, *Las organizaciones indígenas de México, frente a la política indigenista del gobierno*, México, Dirección General de Culturas Populares de la SEP, 1982.
- López Barcenas, Francisco, *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Su validez y problemas de aplicación en nuestro país*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1996.
- Mackay, Fergus, *Los derechos de los pueblos indígenas en el sistema internacional*, Lima, Asociación Pro Derechos Humanos, Federación Internacional de Derechos Humanos, Amazon Alliance, Centro Nacional de Cooperación al Desarrollo de Bélgica y Oxfam América, 1999.
- Madrazo, Jorge, "La adición al artículo 4º constitucional en materia indígena", en: Barquín, Álvarez *et. al.*, *La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.

- Matías Alonso, Marcos (Comp.), *Voces Indígenas en foros internacionales*, México, Asociación Alemana para la Educación de Adultos, Altepétl Nahuatl de la Montaña de Guerrero, A. C., Instituto Nacional Indigenista, Plaza y Valdés Editores, 1999.
- Máximo Cortés, Raúl, "Orígenes y proyecto de nación p'urhépecha", en: Carlos Paredes Martínez y Marta Terán (Coords.), *Autoridad y gobierno indígena en Michoacán volumen II*, México, El Colegio de Michoacán, El Centro de Investigaciones, Estudios Superiores en Antropología Social, El Instituto Nacional de Antropología e Historia, La Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2000.
- Maza, Enrique, "El ILV: Antimexicano, pero 'al servicio del Estado' ", en: Pedro Alisedo *et. al.*, *El Instituto Lingüístico de Verano*. México, Proceso, 1981.
- Medina H., Andrés, "Los ciclos del indigenismo: la política indigenista del siglo XX", en: Natividad Gutiérrez Chog, Marcela Romero García y Sergio Sarmiento Silva (Coords.), *Indigenismos reflexiones críticas*, México, Instituto Nacional Indigenista, 2000.
- Mejía Piñeros, María Consuelo y Sergio Sarmiento Silva, *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, 3ª Edición, México, Siglo XXI, 2003.
- Michel, Marco A., "Dependencia y Marginalidad", en: Héctor Díaz-Polanco *et. al.*, *Indigenismo, modernización y marginalidad. Una revisión crítica*, México, Juan Pablos editor, Centro de Investigación para la Integración Social, 1981.
- Morin, Edgar, *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa, 2005.
- Oehmichen Bazán, Cristina (Coord.), *Instituto Nacional Indigenista 1989-1994*, México, Instituto Nacional Indigenista, Secretaría de Desarrollo Social, 1994.
- Oficina Internacional del Trabajo, *Condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas en los países independientes*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1955.
- Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (Coord.), *Análisis interdisciplinario del convenio 169 de la OIT. IX Jornadas Lascasianas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000.

- Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, *La opinión consultiva de la corte de Guatemala sobre la constitucionalidad del convenio 169 de la OIT*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Corte de Constitucionalidad Republica de Guatemala, 1998.
- Ordóñez Cifuentes, José Emilio, "Constitución y derechos étnicos en México", en: José Emilio Ordóñez Cifuentes *et. al.*, *Derechos indígenas en la actualidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.
- Organización Internacional del Trabajo e Instituto Nacional Indigenista, *Organización Internacional del Trabajo, convenio 169. X aniversario de su vigencia en México*, México, Instituto Nacional Indigenista, 2001.
- Organización Internacional del Trabajo y Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático, *Pueblos Indígenas y Tribales: Guía para la Aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1996.
- Organización Internacional del Trabajo, *Convenio Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Un manual*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2003.
- Organización Internacional del Trabajo, *La OIT y el mundo del trabajo*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1984.
- Padilla Aragón, Enrique, *México: desarrollo con pobreza*, México, Siglo XXI, 1974.
- Przeworski, Adam, *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Estados Unidos, Cambridge University Press, 1995.
- Publicaciones del Comité Organizador del IV Congreso Indigenista Interamericano, *Actas Finales de los Tres Primeros Congresos Indigenistas Interamericano*, Guatemala, Ministerio de Educación Pública, 1959.
- Quiñónez, Isabel, *En torno al quinto centenario. Ideas, contrapuntos*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2001.
- Rabasa Gamboa, Emilio, *Derecho constitucional indígena*, México, Porrúa, UNAM, 2002.

- Rouland, Norbert, Stéphane Pierré-Caps y Jaques Poumarede, *Derechos de minorías y de pueblos autóctonos*, México, Siglo XXI, 1999.
- Saenz, Moisés, *México Integro*, México, Secretaría de Educación Pública, Fondo de Cultura Económica, 1980.
- Sánchez, Consuelo, *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*, México, Siglo XXI, 1999.
- Sarmiento Silva, Sergio (Coord.), *Voces indias y V centenario*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1998.
- Seara Vázquez, Modesto, *Tratado general de la organización internacional del trabajo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- Stavehagen, Rodolfo, "El marco internacional del derecho indígena", en: Magdalena Gómez (Coord.), *Derecho indígena*, México, Instituto Nacional Indigenista, Asociación Mexicana para las Naciones Unidas A. C., 1997.
- Stavenhagen, Rodolfo, "Derechos Indígenas y proyectos de Nación", en: Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales A. C., Colegio Mexicano de Antropólogos y Escuela Nacional de Antropología e Historia, *Foro de discusión de la propuesta de reforma constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México*, México, Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales a. c., Colegio Mexicano de Antropólogos, Escuela Nacional de Antropología e Historia, 1989.
- Stavenhagen, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, El Colegio de México, El Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988.
- Taylor, Charles, *El multiculturalismo y la "política del reconocimiento"*, España, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Tello, Carlos, "Una nueva política indigenista", en: Miguel León-Portilla *et. al.*, *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*, México, Archivo General de la Nación, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Valdés, Luz María, *Los indios mexicanos en los censos del año 2000*, México, Universidad Autónoma Nacional de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, CRIM, 2003.

- Vasconcelos, José, *La raza cósmica*, Cuarta edición, México, Espasa, Calpe Mexicana, 1976.
- Velasco Cruz, Saúl, *El movimiento indígena y la autonomía en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- Villa Rojas, Alfonso, "El surgimiento del indigenismo mexicano", en: Sergio Galindo y Alí Chumacero (Eds.), *¿Ha fracasado el indigenismo?*, México, Secretaría de Educación Pública, 1971.
- Villoro, Luis, *Los grandes momentos del indigenismo en México*, México, Colegio Nacional, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Warman, Arturo, *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Warren, Kay B., "Introduction: Studying indigenous activism in Latin America" en: Kay B. Warren and Jean E. Jackson (Eds.), *Indigenous movements, self-representation, and state in Latin America*, Estados Unidos de Norteamérica, University of Texas Press, 2002.

TESIS

- Altamirano Silva, María Isabel. *De eso que llaman movimiento indio y su proyecto identitario. El movimiento indio en México, 1970-1994*, Tesis, Licenciado en Antropología Social, México D.F., Escuela Nacional de Antropología e Historia, 1998.
- Carrasco Vargas, Tania, *Los partidos políticos en México frente al problema indígena*, Tesis, Licenciado en Antropología Social, México D.F., Escuela Nacional de Antropología e Historia, 1984.
- Dawson, Alexander Scout, *México indígena: indigenismo and the paradox of the nation, 1915- 1940*, Tesis, Doctor en Historia, New York, State University of New York at Stony Brook, 1997.
- Oehmichen Bazan, Maria Cristina del Pilar. *Reforma del Estado, Política Social e Indigenismo en México (1988-1994)*. Tesis, Maestro en Antropología Social, México D.F., Escuela Nacional de Antropología e Historia, 1997.

- Molina Palafox, Marco Antonio, *Análisis comparativo de los convenios 107 y 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, Tesis, Doctor en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
- Sánchez Benítez, Gustavo, *El movimiento indígena, una respuesta al proceso de expansión y acumulación capitalista (México 1976-1983)*, Tesis, Licenciado en Economía, México D.F., Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlan" de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.
- Sarmiento Silva, Sergio, *El consejo nacional de Pueblos Indígenas ante el control del Estado y la organización política independiente de los indios de México*, Tesis, Licenciado en Sociología, México D.F., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1981.

REVISTAS

- "Declaración de Barbados: Por la liberación del indígena", en: *Estudios Indígenas*, México, Vol. I Num. 1, 1971, CENAPI.
- "Primer Encuentro de Pueblos Indígenas", en: *Boletín Indigenista*, México, nueva época, año 1, núm. 3, octubre-noviembre, 1989, Instituto Nacional Indigenista.
- Bellinghausen, Hermann, "Viva la diferencia. Entrevista con Jorge Madrazo", en: *México Indígena*, México, núm. 20, mayo, 1991, Instituto Nacional Indigenista.
- Castillo Peraza, Carlos, "En torno a la reforma" en: *México Indígena*, México, núm. 15, diciembre, 1990, Instituto Nacional Indigenista.
- Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, "Propuesta de Reforma al Artículo 4° Constitucional", en: *Boletín Indigenista*. México, nueva época, año 2, núm. 5, marzo-abril, 1990, Instituto Nacional Indigenista.

- Del Val, José, "El discreto encanto del maximalismo", en: *México Indígena*, México, núm. 15, diciembre, 1990, Instituto Nacional Indigenista.
- Díaz-Polanco, Héctor, "Los pueblos indios y la constitución", en: *México Indígena*, México, núm. 15, diciembre, 1990, Instituto Nacional Indigenista.
- Echánove Huacuja, Flavia, "La cuestión indígena en la Cámara de Diputados: recuento de un episodio histórico", en: *Estudios Agrarios*, México, núm. 14, enero-abril, 2000, Procuraduría Agraria.
- González Galván, Jorge Alberto, "El convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre derechos de los pueblos indígenas y las obligaciones de México con su ratificación", en: *Boletín mexicano de derecho comparado*, nueva serie Año XXXII, núm. 96 Septiembre-Diciembre, 1999.
- González Galván, Jorge Alberto, "Reforma al artículo 4 constitucional: pluralidad de culturas y derechos de los pueblos indígenas", en: *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, núm. 79, Enero- Abril, 1994, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Gorgon, Sara, "La política social y el Programa Nacional de Solidaridad", en: *Revista mexicana de sociología*, Año LV, Núm. 2, Abril- Junio de 1993, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Medina, Andrés, "El etnopolitismo y la cuestión nacional en México. El espacio político de los grupos étnicos", en: *Anales de antropología*, México, vol. XXIV, 1987, Instituto de Investigaciones Antropológicas de UNAM.
- Meyer, Lorenzo, "El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo", en: *Revista mexicana de sociología*, Año LV, Núm. 2, Abril- Junio de 1993, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Sarmiento Silva, Sergio, "El movimiento indio mexicano y la reforma del Estado", en: *Cuadernos del Sur*, Oaxaca, Año 7, Núm. 16, Mayo 2001, Instituto Nacional de Antropología e Historia, CIESAS.
- Sarmiento Silva, Sergio, "Movimiento indio y modernización", en: *Cuadernos Agrarios*, México, Nueva época, Núm. 2, Mayo-Agosto 1991, Universidad Autónoma de Puebla, Dirección de Centros Regionales de la Universidad Autónoma de Chapingo, División de Ciencias

- Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Instituto de Estudios para el Desarrollo Rural Maya A. C.
- Valdés Ugalde, Francisco, "Concepto y estrategia de la 'reforma de Estado'", en: *Revista mexicana de sociología*, Año LV, Núm. 2, Abril- Junio de 1993, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Warman, Arturo, "Políticas y Tareas Indigenistas (1989-1994)", en: *Boletín indigenista*, México, Nueva época, año 2 Núm. 4, enero-febrero 1990, Instituto Nacional Indigenista.

PERIÓDICOS

- Uno más uno*. 1989-1992
- El Nacional*. 1989-1992
- El Día*. 1989-1992
- El Excelsior*. 1989-1992
- La Jornada*. 1989-1992

*Indigenismo, movimientos
y derechos indígenas en México.
La reforma del artículo cuarto
constitucional de 1992*
de Orlando Aragón Andrade,
se terminó de imprimir en mayo de 2007
en los talleres gráficos de Fondo Editorial Morevallado
Tlalpujahua # 445, col. Felicitas del Río,
con un tiraje de 1000 ejemplares.