

## CONCLUSIONES

Desde que se inició esta investigación sabíamos que el tema era complejo. Sin embargo, sólo durante su extenso desarrollo pudimos constatar su vasta y variada problemática. A su término sabemos que es sumamente difícil, si no es que imposible, encontrar criterios definitivos e infalibles para resolver todos los problemas que aquí se plantean.

Por otro lado, la experiencia de la interdisciplinariedad fue enriquecedora. Pudimos percatarnos de que en cada disciplina se subraya diferentes aspectos, y que algunas muestran más apertura que otras frente al tema que nos ocupa. También fue significativo el poder contrastar la teoría con los hechos, así como las leyes y las tendencias en políticas públicas con los reclamos de los directamente afectados, lo mismo que conocer diferentes enfoques de un mismo problema. Sabemos que esta diversidad de aproximaciones y enfoques no abarcan todas las aproximaciones y enfoques posibles, ni agotan el tema en cada una de ellas. Pero sí consideramos que el haber podido analizar nuestro objeto de estudio de esta manera y tener visiones contrastadas de unos y otros ámbitos del quehacer científico social y jurídico, así como diversos acercamientos a las realidades del mismo problema, nos permitió salir del que consideramos una especie de círculo vicioso de disciplinas y ámbitos que no dialogan entre sí y encontrar que el problema en un ámbito tiene origen y reflejos en otro y viceversa.

También pudimos constatar que respecto de los problemas que puede plantear la multiculturalidad, generalizar podría dar lugar a reduccionismos. Aquí nos hemos referido, como tópico central alrededor del cual planteamos la problemática, a los pueblos indígenas en el Estado mexicano de la actualidad, a pesar de que en un inicio nos referimos a minorías en forma más general o a los pueblos indígenas de otras regiones y que en muchos de los casos los derechos exigidos por los pueblos indígenas mexicanos tienen muchos elementos en común con los exigidos por otros colectivos en diversos lugares del mundo. Al darnos cuenta de la gran dificultad de encontrar criterios útiles y válidos para cualquier momento y situación, concluimos que una posible vía en la búsqueda de respuestas podría ser que los conceptos, políticas, normas y modelos que se propongan —con base en los resultados de un diálogo consensuado “aquí y ahora” por parte de los actores en este escenario multicultural—, sean, no principios materiales estáticos e inamovibles, sino criterios procedimentales que ayuden a ir resolviendo las problemáticas que vayan surgiendo en cada sitio, en cada tiempo. De igual forma hemos constatado que no existe una solución única para los problemas que planteamos, sino que se requieren un conjunto de ellas en diversos ámbitos.

A lo largo de este trabajo de investigación, hemos intentado exponer diversos aspectos respecto del Estado mexicano frente al fenómeno multicultural proveniente de los pueblos indígenas, así como diversos ángulos de aproximación al mismo. La hipótesis inicial era que el hecho de la multiculturalidad, de la diversidad cultural al interior de los Estados de la actualidad, y en particular, del Estado mexicano actual, cuestiona fuertemente la idea de un mundo conformado por Estados con sociedades homogéneas de personas organizadas bajo un único sistema de normas y patrones culturales, y que ignorar esta situación y persistir en la imposición del anterior modelo puede ser causa de violación de los derechos humanos de muchas personas provenientes de esta diversidad: por lo tanto se sugería la necesidad de replantearse esta visión de la diversidad. Ahora, podemos concluir lo siguiente:

I. Existe un generalizado reclamo y una tendencia hacia considerar la cultura como algo más amplio y extenso, como el contexto necesario en la vida de cada ser humano; como un conjunto de relaciones posibles entre ciertos sujetos y su mundo circundante, constituida por creencias y valoraciones comunes, tal y como la entiende Luis Villoro. En este sentido, reconocer que las culturas conforman pueblos y naciones; también conforman minorías culturales. Los pueblos indígenas, a pesar de que también pueden ser considerados como minorías y pueden reclamar los derechos reconocidos a éstas, prefieren que se les considere como pueblos. Es decir, pueden hacer valer los derechos reconocidos a minorías, pero además, y sobre todo, los derechos reconocidos a los pueblos, partiendo de que son pueblos, consolidados unos, en reconstitución otros –como aquellos grupos que reúnen los cuatro elementos que recogíamos de Villoro en el capítulo 1.2. (comunidad de cultura, conciencia de pertenencia, proyecto común, y relación con un territorio). Los pueblos indígenas, además de que conforman una categoría especial de minorías culturales, tienen características especiales como el hecho de haberse encontrado en un país antes de ser colonizado y haber permanecido de tal forma después de la independencia de aquél. Existen definiciones de los mismos, tanto en el Derecho Internacional como en el Derecho mexicano; con todo, y a partir de la misma legislación, la forma primordial de reconocerlos será a partir de su autoidentificación. Junto con los pueblos indígenas se encuentran las comunidades indígenas, como componentes de estos pueblos y, en ocasiones aisladas o en proceso de construcción de aquellos.

II. Partiendo del fenómeno de la *multiculturalidad* como la existencia en una misma sociedad de grupos con diversas identidades culturales propias, como lo describe Javier de Lucas, podemos decir que este fenómeno no es nuevo ni distintivo de una región. Se encuentra a lo largo de la historia lo mismo que del planeta y no parece que esto vaya a cambiar. De igual forma, el fenómeno de la multiculturalidad se ve afectado por el fenómeno de la globalización, en el que los nuevos poderes de la globalización se han convertido en instancias poderosas que,

con capacidades en ocasiones mayores a las de los Estados, pueden vulnerar de manera importante los derechos de las minorías culturales, incluyendo a los pueblos indígenas. Los procesos de la globalización, —entre los que se encuentra, como uno de los más poderosos, la globalización económica— no podemos juzgarlos de benéficos o perjudiciales en sí mismos, pero al tener una lógica o dinámica que no toma en consideración los derechos, tanto individuales como colectivos, puede llegar a vulnerarlos. En ese sentido los Estados-nación tienen que ser particularmente cuidadosos para no dejar que los derechos de las minorías culturales o los pueblos indígenas queden al arbitrio de estos poderes.

III. El Estado-nación como estructura jurídica y política está perdiendo supremacía: es probable que el mundo del futuro esté compuesto por regiones internacionales más amplias. Por ello, debemos empezar a pensar y actuar para lograr que los mecanismos internacionales, regionales y universales de protección de los derechos humanos, sean cada vez más eficaces para controlar el respeto por estos derechos, especialmente de los grupos más desaventajados, como las minorías culturales. Aunque sabemos que el papel del Estado ya no puede ser el mismo que antes, mientras no exista otro ámbito de organización, el Estado se revela como el instrumento más eficaz del que actualmente disponemos, y creemos que si se corrigen ciertos aspectos, se pueden tomar todavía medidas adecuadas encaminadas al verdadero reconocimiento de los pueblos y las minorías culturales, al reconocimiento de la diversidad. El Estado es el que puede actuar localmente, el que reconoce todavía derechos sociales y quien tiene aún la obligación de velar por los derechos de las personas que se encuentran en su territorio.

IV. Se ha reiterado que el modelo del Estado-nación homogéneo está en crisis, pues no es capaz de dar cuenta de la diversidad y la pluralidad de comunidades de cultura que lo componen, ni es capaz de resolver los planteamientos que se desprenden de la multiculturalidad. Este modelo, que parte de una pretendida homogeneidad de culturas y creencias que no coincide con la pluralidad y heterogeneidad existentes, se impone sobre las sociedades que lo conforman y resulta opresor de quienes no comparten la cultura hegemónica.

Hemos podido ver que para llevar a cabo este modelo de Estado-nación homogéneo se han tomado diversas medidas respecto de las comunidades diferentes al modelo hegemónico; medidas tales como la asimilación, la integración y la segregación —diferentes al pluralismo— que niegan o rechazan la identidad cultural diferente, con la consecuencia de que se sigue imponiendo forzosamente patrones uniformes a las sociedades que lo conforman, desconociendo los derechos de los individuos que pertenecen a dichas sociedades.

V. Después de haber analizado las instancias internacionales que se han ido creando, tanto en el ámbito universal como regional interamericano, para el tratamiento de la multiculturalidad en el ámbito de los derechos humanos, podemos concluir que en el Derecho Internacional las medidas que se han tomado han tenido distintas etapas distintas, retrocesos y avances. Creemos que hay una tendencia hacia la política del pluralismo: sin embargo, esta aún no se ha alcanzado. Se ha ido, muy poco a poco, reconociendo cada vez de mejor forma los derechos de las minorías culturales y en particular de los pueblos indígenas.

Hoy podemos decir que contamos con un Derecho Internacional de los derechos indígenas que tiene algunos –contados– reconocimientos importantes y que, como quiera que sea, es más avanzado que muchas de las legislaciones de los Estados; por lo tanto, se presenta como el marco jurídico mínimo de obligación para los Estados en su reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Aún así, se requiere de una labor de sistematización, de clarificación del contenido de los derechos indígenas, de unificación algunos criterios y, sobre todo, de instrumentos vinculantes que contengan de manera integral y sistematizada, con algún mecanismo convencional de protección, estos derechos.

VI. La OIT ha ido a la vanguardia en este rubro y ha proporcionado un marco importante en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas; sin embargo, consideramos que ha llegado a su límite en cuanto a llevar a instrumento vinculante derechos indígenas. Consideramos que los próximos pasos tienen que darse dentro de las instituciones de derechos humanos, tanto en el ámbito universal como regional. Esto no es ninguna novedad: ha quedado claro ya varias veces y por eso es que hoy tenemos dos proyectos de Declaración –uno en Naciones Unidas y otro en la OEA– de Derechos de los Pueblos Indígenas. Lo ideal sería que ambas Declaraciones pudieran promulgarse en el corto plazo, pero no sólo eso, sino que debiera plantearse el siguiente paso, que serían las Convenciones de derechos de los pueblos indígenas. El hecho de que las promulgaciones de ambas Declaraciones se encuentren estancadas nos muestra que la perspectiva de los delegados de los Estados parte aún de visiones de Estado-nación homogéneos y poco reconocedoras de los derechos provenientes de las identidades culturales.

VII. Aunque han aumentado considerablemente los espacios y los tiempos de participación de los indígenas en los ámbitos internacionales, sobre todo en Naciones Unidas, las discusiones que se dan en estos foros son poco fructíferas. Por un lado es valioso que se hayan abierto espacios de discusión; y por el otro, se trata de espacios que han demostrado gran lentitud y que aún no han producido resultados tangibles, aún teniendo en cuenta que lo que hoy se discute es un instrumento jurídico sin valor vinculante.

A pesar de que la redacción de los pocos artículos que actualmente existen en instrumentos internacionales vigentes de derechos humanos sobre indígenas es ambigua y limitada, los órganos de Naciones Unidas y de la OEA han ido avanzando hacia una interpretación menos restrictiva y más avanzada de los derechos de los pueblos indígenas como colectivos y como culturas diferentes. Los ámbitos de la ONU y de la OEA que se encuentran más rezagados en estas posturas son precisamente donde participan los representantes de los Estados.

Uno de los derechos más controvertidos en estos espacios es el derecho a la libre determinación, que no termina de ser aceptado por muchos de los representantes de los Estados. El reconocimiento de derechos colectivos también encuentra resistencia, si bien ya se encuentra plasmado en varios instrumentos, algunos de ellos vinculantes.

El instrumento vinculante más avanzado en el reconocimiento de derechos indígenas al día de hoy es el Convenio 169 de la OIT, que ha influido en la redacción de otros instrumentos. Los derechos que hoy se discuten no pueden positivizarse de manera más restringida que lo reconocido en el Convenio pues esto sería afectar el principio de progresividad del derecho internacional de los derechos humanos, contrariando así los principios de ese sistema normativo. Sin embargo, no faltan posturas que propugnan un reconocimiento más limitado.

VIII. Los derechos reconocidos tradicionalmente en la teoría liberal se han ido mostrando como insuficientes. Un Estado multicultural que pretenda ser democrático, debe plantearse como un Estado plural, que tome en cuenta la diversidad cultural. En nuestra opinión, para ello debe considerar primordialmente dos derechos: el derecho a la diferencia como una forma del derecho a la igualdad, y el derecho a la libre determinación como un derecho colectivo para ser ejercido por los pueblos diferenciados culturalmente.

El derecho a la diferencia se perfila como una forma de reconocimiento de quienes son diferentes. Existe un déficit en este reconocimiento pues se parte de una supuesta neutralidad del marco jurídico, así como de un modelo de sujeto jurídico que se pretende descontextualizado pero que es la imposición de un sujeto específico. El derecho a la diferencia va más allá de la no-discriminación e implica que se garantice el ejercicio de derechos para asegurar la libertad y la plena autonomía de todas las personas. Implica el reconocimiento de medidas especiales para algunas personas con base en su pertenencia a una minoría cultural o a un pueblo indígena. Implica el reconocimiento de algunas minorías culturales, como los pueblos y comunidades indígenas, como sujetos colectivos de derecho para suplir las

insuficiencias de los derechos individuales hoy, para garantizar la pervivencia de la comunidad de cultura como contexto de elección que posibilita la autonomía de las personas, como el contexto necesario que proporciona a los seres humanos la capacidad de elegir un plan de vida y seguirlo. Y en ese sentido, los derechos colectivos no se oponen a los derechos humanos individuales sino que los refuerzan, teniendo en cuenta que ninguno de los derechos se piensa como absoluto. Estos derechos pueden considerarse como bienes sociales porque su construcción y goce se logran con la participación colectiva.

VIII. El derecho de libre determinación es el derecho que tienen los individuos de que su comunidad de cultura —es decir, el pueblo al que pertenecen— sea reconocido. Esto significa que les sea reconocida la facultad de decidir, como comunidad, su destino por sí mismos. El respeto de este derecho es condición de todo convenio político voluntario.

Consideramos que tanto en los Estados como en el ámbito del Derecho Internacional debe de reconsiderarse la concepción del derecho de libre determinación y, en el ámbito estatal, producirse una apertura a pactar los niveles de libre determinación que se consideren pertinentes después de un diálogo consensuado; como en el ámbito internacional terminar de reconocer abiertamente este derecho de los *pueblos*, previo establecimiento de lo que se entiende como tal y las formas en que el derecho se puede ejercer. No se pretende con esto fomentar “fragmentaciones” ni “secesionismos” al infinito, sino que se reconozcan las demandas de pueblos a su libertad de actuación, a poder decidir y a ejercer por sí mismos el destino de su cultura. Seguramente que la mayoría de estos pueblos requerirá pactar estatutos de autonomía.

El debate acerca de si los pueblos indígenas son considerados como pueblos para los efectos del derecho a la libre determinación es un debate que todavía persiste. Sin embargo, diversos instrumentos internacionales, así como constituciones de los Estados reconocen a los pueblos indígenas como sujetos de derecho. Cada día es también más aceptado que el derecho a la libre determinación es uno de los derechos de estos pueblos, en particular, se interpreta como un derecho a ejercerse al interior de los Estados mediante diversas formas de autonomía.

Estas formas de autonomía pueden estar regidas por ciertos principios, como los que proponen Díaz-Polanco y Sánchez, de *unidad de la nación*; *igualdad de trato* de todos los ciudadanos incluyendo los entes autonómicos; *igualdad entre sí* de los grupos socioculturales que convivan en el territorio autónomo; *solidaridad y fraternidad* entre los diversos grupos étnicos que componen el país. También se podrá pensar en regímenes autonómicos en distintos ámbitos —siguiendo a Stavenhagen— como la lengua, la educación, el ámbito político y el jurídico, el territorio y el control de los recursos naturales; pero consideramos particularmente

relevante el establecimiento de criterios procedimentales que definan las formas de reconocer la identidad de los sujetos autonómicos, el ámbito y límite de éstos, sus competencias y el marco jurídico que determine las relaciones entre los sujetos autonómicos y los Estados-nación. Todo lo anterior, consideramos, debiera pactarse entre el Estado y los sujetos colectivos que accedieran a un tipo de estatus autonómico.

Si se busca la autonomía colectiva es porque esta significaría la forma de alcanzar la autonomía moral de quienes componen estas colectividades. Por ello debe de buscarse que esto suceda efectivamente en la arena política; es decir, que puedan tener autoridades propias elegidas por ellos libremente; que dispongan de un ámbito territorial propio; que tengan las facultades necesarias para la preservación de su cultura con todo lo que ellos consideren imprescindible; que puedan tener acceso a participar en las instancias gubernamentales donde se toman las decisiones políticas del país; y puedan manejar sus propios recursos.

X. La estabilidad es un bien deseable, pero consideramos que no a costa de la opresión y la vulneración de los derechos de otros. Ésta no es una estabilidad justa, ni real. Creemos que una vía adecuada de intentar el acomodo de la diversidad puede ser el diálogo y el consenso en igualdad de condiciones entre los sujetos. Es nuestro parecer que no debe ser un pretexto, ni ser utilizado como argumento contra los derechos de los pueblos y minorías étnicas, la cuestión del peligro de la inestabilidad; primero, porque, creemos, éste no es un argumento válido, ya que la búsqueda de la estabilidad no justifica las violaciones de derechos; segundo, porque no es del todo cierto que reconocer derechos a grupos diferenciados sea necesariamente causa de inestabilidad y, en cambio, sí pudiera serlo no reconocerles sus derechos. El reconocimiento y ejercicio de estos derechos no tiene por qué atentar contra la estabilidad de los Estados, sino por el contrario, puede reforzarla. No se niega la posibilidad de que la diversidad puede ser generadora de divergencias y disensos, pero la coincidencia de diversidad y conflicto no quiere decir que la diversidad sea la causa del conflicto, pues en la mayoría de las ocasiones el conflicto proviene del rechazo y la negación de la diversidad, aunado a la imposición de la cultura hegemónica. Cuando un Estado respeta, promueve y garantiza los derechos de las minorías culturales, se encuentra mucho menor interés de las minorías culturales en apartarse o secesionarse de modo radical y se disminuyen las tensiones y las fricciones entre culturas.

Como idea general, consideramos que, en todo caso, es necesaria —desde nuestro mundo occidental que se pretende respetuoso de los derechos de todos los seres humanos— una apertura en nuestra perspectiva respecto de *los otros* para que la nuestra sea una sociedad más incluyente, para que no seamos la causa de la opresión, de la exclusión, para que en nuestro mundo quepan otros mundos.

XI. Echar una mirada en la historia del Estado mexicano y sus pueblos indígenas nos muestra como primero la colonia y luego el Estado independiente fueron variando en su relación con estos pueblos. Consideramos que en los diversos regímenes los indígenas se encontraron siempre en situación desventajosa. La colonia permitió la permanencia de ciertas formas culturales de los indígenas pero instituyó un régimen jurídico desigualitario, como lo fueron las castas, y la posibilidad de intervenir arbitrariamente en los pueblos y comunidades indígenas; además, los indígenas, como individuos, no fueron sujetos de derecho plenos. Digamos que en la colonia el Derecho frente a la diferencia –tomando la clasificación que expusimos de Ferrajoli— fue de diferenciación jurídica de las diferencias. La carencia de derechos y la segregación de la que eran objetos se dio junto con prácticas de tipo asimilacionista, de aculturación, y junto con el despojo de sus tierras.

XII. Al instaurarse el Estado-nación mexicano independiente y establecerse la igualdad de derechos, se pasó del régimen segregacionista de la colonia, a un régimen totalmente asimilacionista en el que en aras de un principio de igualdad mal entendido, se trató la diferencia como una desviación y se la persiguió. Después de la independencia los indígenas adquirieron los mismos derechos y libertades que el resto de la población; sin embargo, aún cuando tenían la igualdad jurídica, no podían disfrutar de las mismas prerrogativas que el resto a causa de la situación de desventaja económica, discriminación racial, étnica y cultural y subordinación política en la que se encontraban. Al declararse la igualdad formal con la independencia, esta declaración constituyó el telón de fondo para la puesta en marcha de políticas de homogeneización. Se dio aquí un tránsito de la segregación a la asimilación, dándose la opresión de imperialismo cultural.

En la nueva república mexicana se dio una triple oposición a los indígenas: primero, tanto las élites dirigentes como los partidos liberales y conservadores rechazaron a los indígenas como parte de sus proyectos políticos; segundo, el mismo Estado les declaró la guerra cuando los indígenas no se acomodaron a las nuevas leyes y decisiones de la autoridad; tercero, a causa de las dos anteriores, los indígenas se vieron excluidos del proyecto nacional. Se revaloraron algunos elementos indígenas que tenían que ver con el pasado, pero no con el presente indígena.

El Derecho del México independiente frente a las diferencias fue de homologación jurídica de las diferencias. Tanto en el régimen colonial como en el independiente la diferencia fue motivo de la ausencia de reconocimiento: en la colonia fue el fundamento de un estatus diferente, con menos derechos, y en la instauración del México independiente fue el objeto a vencer, despojar de las particularidades a quienes no coincidían con el sujeto ideal del modelo

de Estado-nación que se había establecido. Esta política de asimilación impuesta se transformó en el segundo período del siglo XIX en todo un programa de acción nacionalista de asimilación, con algunos agravantes como la anulación de los derechos colectivos a la tierra, el despojo generalizado de la misma —que el gobierno promovió con la idea de “civilizar” los territorios ocupados— y un período crítico en el que el presidente Ruiz Cortines persiguió, e incluso llegó a ejercer prácticas que encuadrarían hoy en día en el tipo penal de genocidio, a los pueblos indígenas que fueron particularmente renuentes a seguir las políticas asimilacionistas.

XIII. La revolución significó una esperanza para los pueblos indígenas por muchas de las reivindicaciones que se hicieron con la misma, y por ello, muchos de los indígenas lucharon en ella. Sin embargo, una vez instaurado el gobierno revolucionario, se olvidaron las promesas hechas a indígenas y se volvió a un régimen que no reconocía la diversidad cultural ni la identidad colectiva indígena. La única aparente salvedad fue la instauración de los regímenes ejidales y comunitarios de propiedad de la tierra, que de todos modos fueron una invención impuesta por los políticos creyendo que con eso eran consecuentes con la tradición colectiva de los pueblos indígenas y que tampoco reconoció a los indígenas como pueblos ni su derecho a un territorio. Se implementó una política con la que el Estado se convirtió en una especie de *paterfamilias* y aprovechó el discurso en torno a las raíces indígenas tradicionales del ejido para legitimarse, asegurar su hegemonía y control sobre los pueblos indígenas como campesinos.

Al reconocer al municipio como la única forma de poder local regional, se prohibieron los gobiernos propios que los pueblos indígenas en los hechos habían estado ejerciendo. Se practicaron políticas de integración con la idea del mestizaje. Los rasgos indígenas que se valoraron fueron los fácilmente integrables —folclor y artesanías— que además resultaban atractivos para la idea de nación mexicana que se imponía. Por lo demás, los indígenas eran vistos como seres irracionales, errados e ignorantes a los que había que educar y decidir por ellos. El marco legal no reconoció su existencia como colectividades diferenciadas: persistió en el modelo de la homologación jurídica de las diferencias.

En el México posrevolucionario comenzó a instaurarse el indigenismo como política oficial. Los gobiernos posteriores a la revolución crearon instituciones dedicadas a “atender” a los indígenas con políticas que partían desde el Estado y se aplicaban a los indígenas según el gobierno de turno. Cualquier reivindicación social indígena se podía controlar desde el poder mediante las agrupaciones de masas; así, cualquier búsqueda por una mejoría en estos derechos tenía que hacerse a través de relaciones con la clase política cercana al presidente de turno. Los indígenas debieron enfrentar este fenómeno junto con el de los caudillos y caciques locales que instalados con sus grupos armados en las sociedades tradicionales a nivel regional practicaban

abusos y despojos con impunidad. Los indígenas también se encontraban frente a un Estado que luchaba por homogeneizar a la población con procesos políticos de modernización y occidentalización.

Puesto que la diferencia entre las políticas asimilacionistas e integracionistas es de grado, a lo largo de la historia mexicana de los últimos dos siglos podemos ver un tránsito de una a la otra y viceversa, o a ambas conviviendo en distintos ámbitos.

XIV. En el período del presidente Cárdenas se instauró una nueva época respecto de las políticas públicas partiendo de derechos ya reconocidos en la Constitución, y en su concepción de Estado populista. Nos parece que el presidente Cárdenas fue un parteaguas en la relación entre gobierno y algunos pueblos indígenas y en el reconocimiento de la injusticia reinante, así como de las carencias de los pueblos. No obstante, no se dieron cambios legislativos importantes respecto de los indígenas. Al no haber hecho un reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas como sujetos de derecho, ni haber dejado un marco legal claro de relaciones, los dejó sin armas para defenderse por sí solos y solo instituyó una serie de políticas públicas de intervención que a la postre sólo sirvieron para que los gobiernos autoritarios que le siguieron aprovecharan los caminos abiertos para el control y el despojo. Esto muestra la necesidad de juridificar a los sujetos, de reconocer y especificar claramente los derechos y obligaciones tanto de pueblos indígenas como de los gobiernos (federal, estatal y municipal) y de crear un marco legal claro para sus relaciones mutuas.

Por otro lado, a pesar del reconocimiento de las injusticias que padecían los indígenas, persistió la visión paternalista con políticas desde la autoridad: los servicios que se prestaron a los pueblos indígenas no fueron concebidos como derechos de los mismos, sino como concesión graciosa del Estado, requiriéndose a cambio gratitud y sumisión. Las relaciones de control desde la presidencia y demás instancias gubernamentales ya no sólo intercambiaban concesiones por apoyo al gobierno, sino que también estaban envueltas en corrupción en todos los niveles con relaciones secretas y cuasi-secretas de prebendas e intereses.

Además, en general, los indígenas, como campesinos pobres, recibían poca ayuda federal mientras que los grandes propietarios agrícolas gozaban de concesiones y privilegios. El indigenismo oficial se convirtió en una vía para el sometimiento de los pueblos indígenas a las nuevas concepciones de desarrollo. La política estatal además de promover la cultura occidental, hizo a un lado a los pueblos que obstaculizaron la industrialización, la urbanización, y el desarrollo turístico.

XV. El Instituto Nacional Indigenista, a pesar de que era una institución creada con el objetivo de mejorar las condiciones indígenas, desde sus inicios estuvo marcado por una perspectiva que no partía del reconocimiento, sino de la visión del indígena como un ser retrasado que necesita que le organicen su vida. Esta visión ha primado hasta la actualidad. En todos estos años de indigenismo mexicano se ha ido variando en los métodos considerados pertinentes para mejorar las condiciones indígenas: desde la creación de los CCI, que entrenaban promotores culturales para “promover el cambio social”, hasta el llamado desarrollismo, que a grandes rasgos subsiste a la fecha con la idea de que hay que incorporar a los indígenas al desarrollo del país. Ambos métodos constituyen formas de integración.

XVI. Las políticas indigenistas de finales del siglo pasado basadas en argumentos presentados como científicos presentaban un futuro fatalista y determinista a los pueblos, y ocultaban la situación de explotación y opresión que padecían los indígenas. El discurso del “indigenismo de participación” del período presidencial de López Portillo destacaba el papel de la cultura indígena en la participación en la producción y el desarrollo nacional, y la necesidad del reconocimiento del desarrollo cultural diferente de los indígenas. Sin embargo, este indigenismo tuvo mucho de retórico y poco de cierto en la práctica. Se idealizó lo indígena de forma maniquea, pero en los hechos persistió el clientelismo y corporativización de épocas anteriores. El indigenismo de finales de los setenta se limitó a incorporar a las dirigencias indígenas en la administración pública sin llegar a las bases ni contar con la participación de las comunidades.

La Dirección general de culturas populares, creada en 1978 requirió de promotores indígenas con otro tipo de preparación para los nuevos proyectos de desarrollo planeados desde el Estado. Se planteaba la revalorización de *ciertas* prácticas culturales —como la lengua y las manifestaciones artísticas—, pero esta revalorización era selectiva y quien hacía la elección seguía siendo el Estado. De nuevo se trataba de integración, política distinta del pluralismo. En este período las políticas indigenistas buscaban además modificar la organización social de los pueblos indígenas. Las acciones del gobierno fueron opuestas al discurso y al objetivo promovido.

XVII. Las últimas décadas del siglo pasado el gobierno fue pasando del populismo y de la reivindicación de los principios revolucionarios para su mantenimiento en el poder, a una visión neoliberal que planteó la participación indígena pero que reformó las leyes para terminar con la propiedad ejidal de la tierra —último reducto de propiedad colectiva de la tierra indígena— y se dedicó a presionar para lograr la mercantilización de la tierra.

A partir de 1983 la política, la estructura e instituciones del INI, comenzaron a ser redefinidos. En el período presidencial de Miguel de la Madrid se buscó la institucionalización de la presencia indígena en los procesos de planeación. Con el presidente Salinas el INI buscó delegar a las organizaciones indígenas el diseño y aplicación de los proyectos que serían financiados por el gobierno. Esta política parecía haber avanzado considerablemente en el reconocimiento a los pueblos indígenas; sin embargo, en la práctica significó, en la mayoría de los casos, un toma y daca de recursos económicos, mal canalizados, entregados a “líderes” que no necesariamente contaban con el respaldo y la representatividad de las comunidades y que acabaron como agentes corruptos buscando los favores del gobierno.

La política indigenista del gobierno salinista buscaba la modernización y el incremento de la productividad y la producción hacia el libre mercado. El INI, como organismo gubernamental también estuvo guiado por estas ideas. Las políticas integracionistas en esta época se definieron en términos económicos. En el período de Salinas de Gortari se fue dando un cambio en el discurso, al incluir el término de nación pluricultural, este cambio no necesariamente se tradujo en la práctica. Aunque se habló de pluriculturalidad, se siguió interpretando las necesidades de los indígenas en un tenor de combate a la pobreza y atención para el bienestar, dejando de lado la reivindicación de la identidad cultural y los derechos colectivos como pueblos como derechos efectivamente ejercitables.

XVIII. En la década de los noventa la visión acerca de los indígenas seguía siendo precaria: se les veía aún como pobres, pequeños y desorganizados, así como incapaces para la producción. En el marco legal encontramos la ratificación del Convenio 169 de la OIT y la reforma constitucional de 1992, que fueron letra muerta porque nunca se cumplieron con los derechos ahí reconocidos sobre todo porque la reforma constitucional era ambigua y sin posibilidad de hacerse efectiva, y además fue acompañada de otra reforma constitucional en el ámbito agrario que despojaba a las comunidades indígenas de derechos agrarios y de propiedad comunal.

XIX. Para los indígenas mexicanos, desde el triunfo de la independencia de México — con Iturbide y su destitución por parte de los insurgentes de la clase media— hasta la transformación del INI en la CDI —con el cambio democrático a un partido distinto del PRI en 2000— en un gran número de ocasiones las cosas no han sido lo que parecían. La independencia solo significó intercambio de un grupo de poder con otro, que no reconoció derechos a los indígenas, lo mismo que la revolución del siglo XX y las políticas indigenistas a lo largo del siglo, que supuestamente fueron en pro de los indígenas pero que terminaron por significar formas sutiles o encubiertas de dominación. Las políticas del Estado mexicano frente

a los pueblos indígenas en muchos casos tuvieron un gran déficit de implementación y en muchos otros fueron una máscara que encubrió esa dominación. Lo cierto es que después de todo este tiempo nos encontramos hoy con unos pueblos indígenas en situación de franca desventaja, y padeciendo diversas formas de opresión.

El indigenismo ha mostrado distintas caras: en la colonia se dio la segregación, en la independencia la asimilación, en el Estado moderno la asimilación, en el México de la revolución, la postura de la integración. Después de la revolución se han dado distintas formas de integración, desde el paternalismo asistencialista hasta la postura del apoyo a la producción. Nos encontramos hoy con una postura gubernamental de discurso pluralista pero de práctica integracionista. En cuanto a las posturas críticas, mientras en el pasado primaban visiones que entendían la situación de los indígenas a partir de nociones de raíz marxista como la lucha de clases y la explotación económica, nos encontramos actualmente con una generación de multiculturalistas, que abogan por el reconocimiento de las colectividades indígenas como sujetos de derecho y por el derecho de libre determinación de los pueblos a través de la autonomía, y que critica la concepción clasista o economicista de los indígenas. La tendencia que se ha perfilado apunta cada vez más hacia la posibilidad de que los indígenas sean autogestores de su porvenir. Antes se hablaba de su desarrollo económico y social, hoy de su empoderamiento en todos los sentidos, tomando en consideración su propia cosmovisión e identidad cultural.

XX. Entender la situación actual de los pueblos indígenas en México debe partir de entender el lastre arrastrado desde hace años y de comprender que en este lastre se encuentra incluida tanto la noción que aún hoy se tiene de lo que es o debe ser el Estado-nación, así como de la noción que se tiene de lo indígena. Aún hoy prevalece en México una noción de Estado-nación homogéneo que no da cuenta de la diversidad cultural y una noción de los indígenas como seres inferiores a los que hay que atender. Esto no es de extrañar si tomamos en consideración que toda la clase política y quienes tienen el poder de decisión fueron educados con las nociones elaboradas décadas atrás, que no dan cuenta de la diversidad cultural y que no han variado mayormente a través de los años. Las nociones hegemónicas tanto del Estado-nación como de los indígenas influyen considerablemente y marcan la pauta de la forma como se legisla, de la interpretación que se hace de la legislación, y de las políticas públicas que se implementen respecto a los indígenas. Todo ello redundará, finalmente, en la posibilidad de que los pueblos indígenas y sus miembros puedan gozar y ejercer efectivamente sus derechos en igualdad de condiciones.

En las últimas décadas, a pesar de que se ha dado una cierta apertura al replanteamiento de la concepción del Estado como pluricultural, aún persiste una fuerte postura homogeneizadora que se niega a reconocer la diversidad de los pueblos indígenas y la plantea como problemática.

XXI. El texto constitucional actual está basado en una visión que considera la autonomía de los pueblos al mismo tiempo como un derecho y como algo que atenta contra la soberanía y la integridad nacional –y no como una posibilidad real de que el Estado y los pueblos indígenas pacten regímenes de autonomía que ayuden a preservar la soberanía. Por otro lado, aún se interpreta el argumento de la integridad nacional como una forma de homogeneidad político cultural. En los métodos de enseñanza y la manera como se ha reproducido el conocimiento jurídico y político durante la segunda parte del siglo pasado, se dieron patrones dogmáticos en la interpretación del Derecho, así como la imposición de una ortodoxia jurídica y una sola línea ideológica. La diversidad cultural no tenía cabida en esos patrones. Los abogados que fueron formados en toda esta época aún ocupan cargos públicos en distintos niveles de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial y aún participan en la creación de normas, en su interpretación y en la decisión e implementación de políticas públicas. La concepción de Estado-nación que ellos comparten aún tiene mucha influencia.

Además, el tema de la diversidad cultural y la necesidad de un reconocimiento es un tema nuevo y muy poco tratado en el derecho constitucional, pues a pesar de las reformas constitucionales indígenas, la doctrina no ha abordado el tema suficientemente. Por otro lado, los legisladores que han tenido a su cargo las reformas constitucionales en la materia no han tenido la intención de proporcionar efectivamente derechos ejercitables para los pueblos indígenas. Las categorías jurídicas constitucionales tradicionales son insuficientes e inadecuadas para tratar los asuntos derivados de la multiculturalidad.

XXII. En el ámbito de la teoría política, teoría del Estado y teoría constitucional el tema de la multiculturalidad tampoco es tratado suficiente ni adecuadamente. En el modelo teórico-ideológico de estas disciplinas mexicanas los pueblos indígenas o son inexistentes o son tratados de forma inadecuada. La mayoría de las obras de referencia conforman un paradigma hegemónico que fue elaborado hace más de cincuenta años, de modo que, aunque el tema de la multiculturalidad ha tomado auge en las últimas décadas, éste se encuentra ausente o es tratado por aquellas obras con una perspectiva homogeneizante. Generaciones enteras de abogados y de políticos se han formado con obras donde el tema de la multiculturalidad está completamente ausente. Por ello consideramos que es difícil desde esa formación se encuentre un modelo adecuado para tratar la diversidad cultural.

La visión hegemónica de marras presenta a un Estado que necesariamente coincide con una población homogénea y con una sola nación. Se trata de una visión clásica del concepto de soberanía que recae esencialmente en el pueblo, sumada a una concepción de ese pueblo como un ente único, unitario, y coincidente con una sola nación y un solo Estado. Se tiene la concepción de un Estado igualitario neutro, que no contempla la posibilidad de la existencia de personas o grupos con diferencias relevantes con voluntad de permanencia. En este marco, el fenómeno de la multiculturalidad se encuentra totalmente ausente. Se considera la aplicación de políticas públicas asimilacionistas como un objetivo a seguir. Nunca se menciona a los pueblos indígenas: estos no existen como objeto de reflexión en la doctrina. Se reconoce la existencia de colectivos de muy diversa índole y naturaleza dentro del Estado —como municipios, familias, asociaciones culturales, organizaciones profesionales, sociedades civiles y mercantiles, agrupaciones cívicas y política, congregaciones eclesiásticas y religiosas— pero no de los pueblos indígenas ni de las minorías nacionales. Sí se menciona la existencia de hecho de una población heterogénea, pero se plantea como única opción la asimilación a la cultura mayoritaria. Se presenta también la idea de que el reconocimiento de minorías culturales o pueblos diferentes trae aparejada la desintegración del Estado, idea a la que tantas veces recurren las actuales autoridades políticas. Incluso una visión crítica de la idea del Estado desde la perspectiva de clase, carece de la mención de la diversidad cultural. En alguna de las obras comentadas se menciona el recientemente reformado artículo 2º constitucional; sin embargo —a diferencia del tratamiento al resto de los derechos constitucionales— no se le analiza. La influencia de este cuerpo doctrinario da una pauta del tenor de muchos de los planteamientos renuentes a reconocer la diversidad cultural en México que hoy hacen las autoridades políticas —formadas fundamentalmente a partir de esa tradición teórica.

XXII. En conclusión, a pesar de que el Estado mexicano tiene desde sus orígenes un importante componente de diversidad cultural proveniente de los pueblos indígenas, de que el tema del pluralismo y multiculturalismo ha tomado auge en las últimas décadas y que se han escuchado numerosas críticas provenientes de diversos sectores de la población, desde académicos hasta sociedad civil organizada, pasando por los mismos pueblos indígenas, el tratamiento que se le ha dado en la legislación y por parte de los teóricos más influyentes en la academia tradicional mexicana es escaso, insuficiente e inadecuado para tratar esta multiculturalidad. El modelo de Estado-nación que plantean es unitario y homogeneizante, incapaz del reconocimiento de entes diferenciados culturalmente.

XXIII. Abordar particularmente las nociones más comunes en México acerca del Estado y de los pueblos indígenas como comunidades de cultura diferenciadas es útil porque, además

de explicarnos la posición legislativa y las políticas públicas al respecto, nos ubica en contexto – en un contexto amplio desde el que podemos analizar el actual texto constitucional y su interpretación por los agentes jurídicos, así como la orientación de las actuales políticas públicas. Consideramos que tanto el texto constitucional, como su interpretación y la implementación de políticas públicas se encuentran fuertemente condicionados por las concepciones hegemónicas acerca del Estado-nación. Si el fenómeno de la multiculturalidad y los planteamientos de las minorías culturales no son tratados o son tratados de forma escasa y a partir de una concepción homogeneizante, es difícil que se tengan respuestas normativas o políticas adecuadas. A partir del análisis efectuado en el capítulo 5 podemos concluir que la tendencia hegemónica de interpretación del Estado-nación como un Estado homogéneo resulta un condicionante de tal peso que el sólo reconocimiento de derechos en un texto constitucional –incluso aunque este fuera el adecuado– no sería suficiente para el efectivo respeto por los derechos de los pueblos indígenas. Creemos que esto sería así porque los agentes responsables de su cumplimiento carecen de un modelo conceptual adecuado para interpretarlo. Hace falta todavía un gran trabajo de difusión y de ilustración en el sentido de que México es un Estado multicultural y que los pueblos indígenas que lo componen tienen derechos como culturas diferenciadas, para generar categorías normativas e interpretativas adecuadas. Esta labor es necesaria en distintos ámbitos: desde la academia, hasta los espacios políticos y jurídicos.

XXIV. Lo mismo sucede con la noción que se tiene de los indígenas. Si gran parte de la población mexicana aprende, lee, escucha y ve información en la que los indígenas no existen, o en los que son seres retrasados a los que hay que atender y ayudar, difícilmente se puede partir de una verdadera comprensión de los mismos y de una visión que favorezca su reconocimiento como culturas diferenciadas. Mucho menos en clave de derechos.

Tanto la exaltación irreal, como el racismo estructural impiden conocer lo indígena como es y entender sus reclamos como derechos. El indígena como inferior, incapaz de regirse por sí mismo, errado e ilegal en su actuar cuando es diferente de la normalidad impuesta por el Estado y la cultura dominante, siguen siendo las visiones imperantes en nuestra sociedad. De ahí que también se les considere incapaces de tener un sistema jurídico y político, de gestionar su propio desarrollo sustentable, de ser interlocutores dignos de respeto y reconocimiento.

Lo cierto es que aún persiste el enfoque de liberalismo mexicano en el que las identidades étnicas son vistas como una amenaza para el considerado proyecto liberal y civilizatorio, y el modo de vida tradicional de los indígenas se ve como incompatible con el orden jurídico nacional.

Nos encontramos hoy con un discurso gubernamental que dice reconocer la diversidad y la existencia de pueblos indígenas pero que se enfoca en la preocupación por lo que considera calidad de vida y lleva a cabo acciones que precisamente significan asistencialismo paternalista. Vemos un cierto avance en el discurso, pero éste queda vacío pues viene acompañado de toda la carga ideológica que hemos venido comentando. Así, nos encontramos frente a una ambivalencia perversa pues la clase política utiliza en el discurso los términos y palabras expresados por los indígenas en sus reclamos y se vale de ellos para promover las mismas políticas integracionistas planificadas desde arriba.

XXVI. La garantía de los derechos que establece una legislación es de suma importancia, pues, como sabemos, el simple decreto no garantiza el cumplimiento de estos derechos. De ahí que el reconocimiento de la composición multicultural y la existencia de los pueblos indígenas en la Constitución mexicana, ni siquiera el enunciar que los pueblos indígenas tienen derechos, soluciona sus demandas en forma automática. Consideramos que el actual texto del artículo 2º constitucional es insuficiente e inadecuado, no sólo porque no faculta ni garantiza los derechos que establece, sino porque su redacción es confusa y oscura y en algunas partes entra en contradicción con tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México.

La legislación mexicana actual no es suficiente para proporcionar y garantizar a los indígenas en lo individual y en lo colectivo derechos que les permitan una autonomía plena como personas y como culturas. Se requiere de una legislación que desde el nivel federal sea consecuente con el reconocimiento del Estado mexicano como un Estado pluricultural y se establezcan ya pautas claras de una nueva relación entre el Estado y los pueblos y comunidades indígenas, así como derechos claros y exigibles para ser ejercidos por los indígenas en lo individual y por los pueblos y comunidades indígenas.

Los indígenas en México se encuentran perjudicados doblemente, es decir, en dos niveles: en primer lugar porque la igualdad formal y los derechos que debieran ser reconocidos para todos los seres humanos, al tratarse de indígenas no son respetados; en segundo lugar, porque el derecho a la diferencia no se reconoce, se niega frecuentemente con el argumento de las exigencias de la igualdad formal, una paradoja que encierra a los indígenas en un carril sin salida.

Tenemos en México una legislación que muchas veces no se aplica y que muchas otras se interpreta de una manera distinta a la que pudiera pensarse a partir del texto legal. Vemos también que se da preeminencia a ciertas disposiciones legales frente a otras de igual o mayor

rango, desvirtuando con esto la forma en que se suponía se garantizaría a los indígenas ciertos derechos. Es decir, las pocas leyes que efectivamente reconocen algunos derechos indígenas no se cumplen. Esto aunado a que la legislación es aún ambigua, pobre e insuficiente.

Podría pensarse que es posible invocar creativamente disposiciones con derechos que ya se reconocen, y llevar a los tribunales casos paradigmáticos para lograr una jurisprudencia acorde con esos derechos. Sin embargo, a partir de los casos traídos a colación en este trabajo, consideramos que estas acciones resultarían probablemente contraproducentes. Finalmente, también los miembros del poder judicial participan de esa clase que ha sido educada y que piensa precisamente de acuerdo con la teoría y doctrina política y jurídica dominante. Para que la garantía judicial de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sea efectiva, será necesaria una capacitación adecuada y consistente de los miembros del poder judicial.

Ni el Ejecutivo ni los legisladores han mostrado con claridad que efectivamente estén interesados en que se dé un reconocimiento de derechos exigibles como medidas especiales o derechos diferenciados y el ejercicio de la autonomía, así como en el reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho.

XXVII. Respecto del derecho a la igualdad y el derecho a la diferencia en la legislación actual mexicana podemos decir que la inclusión de la prohibición de la discriminación en la legislación nos parece acertada; sin embargo, la igualdad formal es necesaria pero no suficiente para garantizar el reconocimiento de derechos inherentes a la diversidad cultural.

Gran parte de lo que se incluyó como derechos en la Constitución —en el apartado B del artículo 2º constitucional— consiste en realidad en una lista de programas sociales que se prestan para continuar con políticas paternalistas, intervenir de forma unilateral en la vida indígena y dejar de lado lo realmente importante, que es su reconocimiento como sujetos colectivos de derecho con derechos diferentes. Las disposiciones del apartado B constitucional se refieren al ámbito económico y social. No estaría mal que se les reconociera especialmente a los indígenas derechos económicos y sociales, pero para ello es necesaria una redacción que claramente los ponga como sujetos plenos de estos derechos y se establezcan con claridad las formas de exigir su cumplimiento. Por otro lado, es claro que el simple texto legal no va a mejorar por sí solo las condiciones de vida de los indígenas. Si de verdad se buscaba mejorar sus condiciones como agentes morales, se les hubiera dotado de facultades para *empoderarse* y autogestionar sus recursos, para tomar las riendas en estos ámbitos.

Es cierto que tanto el artículo 2º constitucional como algunas otras leyes federales incluyen algunos derechos o medidas especiales en función de la diferencia, pero en muchos de estos casos se requiere de alguna especificación posterior que no existe y en otros, por la forma en que están planteados, se trata de derechos que no son fácilmente exigibles.

La Constitución no reconoce expresamente a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho, pero consideramos que implícitamente sí lo hace y por lo tanto, se debe actuar en consecuencia. Desgraciadamente el texto constitucional remite la labor de reconocimiento específico a las legislaciones locales y se pierde así la oportunidad de tener una legislación federal con un reconocimiento derecho claro de los pueblos y comunidades indígenas. Existe una suerte de reconocimiento-desreconocimiento paradójico que deja a los pueblos y comunidades indígenas en la ambigüedad. Cuando la legislación es ambigua, puede ser común acudir a los tribunales cuando un derecho es violado a partir de esta ambigüedad y así hacer que los jueces ayuden a delinear los contenidos de los derechos. Sin embargo, con la tendencia ideológica de la que hemos hablado, acudir a los tribunales no necesariamente será de utilidad para el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas. No obstante, aún cuando su contenido no ha quedado claro, el dato del reconocimiento constitucional de estos derechos no puede soslayarse, y constituye una base ineludible para el reclamo de su efectividad por vías diversas.

XVIII. Respecto del derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos indígenas concluimos que aunque el texto del artículo 2º reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y a la autonomía de estos pueblos y de las comunidades indígenas, la forma como se redactó es inconveniente puesto que obstaculiza la posibilidad de adoptar normas generales para el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho, de un nuevo pacto federal, y de una nueva relación de los indígenas con el Estado mexicano. Además, da lugar a que la legislación en materia indígena, al ser local, llegue a ser sumamente dispar, dificultando así la organización de pueblos indígenas asentados en más de una entidad federativa. Algunos de los reconocimientos de derechos autonómicos que se hacen en el apartado A del artículo 2º constitucional son ambiguos, otros son restringidos o remiten a leyes que limitan aún más estos derechos. Varias de estas limitaciones son incluso violatorias del Derecho Internacional de los Derechos Indígenas.

En la disposición constitucional la autonomía queda reducida al ámbito comunal pero niega a las comunidades el carácter de entidades de derecho público. Se señala que serán las constituciones y leyes locales las que reconozcan a los pueblos y comunidades indígenas y establezcan las formas de ejercicio de libre determinación y autonomía, dejando a los pueblos

indígenas condicionados a diversas circunstancias locales como la correlación de fuerzas políticas. Limita el ejercicio de los sistemas normativos tradicionales; obstaculiza el ejercicio colectivo y preferente del uso y disfrute de los recursos naturales, así como sobre sus tierras y el derecho al territorio; excluye la posibilidad de un sustento para el ejercicio de la autonomía como forma de ejercicio de la libre determinación en cada uno de los ámbitos y niveles en que los pueblos y comunidades los hicieran valer; dificulta la posibilidad de las comunidades y municipios para reconocerse como parte de un pueblo indígena y obstaculiza así la recomposición de estos pueblos.

Pensamos que una legislación nacional en materia indígena debe contar antes que nada, con el consenso de la parte interesada y creemos que esto tiene fundamento jurídico en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT y fundamento político y moral en que si se da la espalda a estos sujetos colectivos al legislar en torno a sus derechos, nuevamente estaríamos yendo en contra de sus necesidades como culturas diferenciadas y estaríamos promoviendo una norma injusta.

XXIX. Pensamos que las políticas públicas presentan una brecha entre el discurso y la práctica. En alguna de las leyes relacionadas con la política social encontramos algunas inclusiones afortunadas; sin embargo, en la mayoría de los casos, se trata de meras declaraciones que no han sido acompañadas de formas efectivas de cumplimiento. Además, aunque se inicie en muchas ocasiones con la idea del reconocimiento de la diversidad, invariablemente se termina en acciones basadas en la vulnerabilidad y la pobreza, con base en políticas asistencialistas. Aunque en algunas normas se menciona el disfrute de los derechos colectivos y la idea de la participación social, al no existir elementos para que los pueblos y comunidades indígenas puedan ejercer con facilidad y sin obstáculos sus derechos como entes colectivos, ni mecanismos efectivos de participación social, en la práctica poco se cumple.

Por otro lado, pese a que la transformación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) se debió haber reformulado en torno a los derechos colectivos indígenas, de hecho se ha efectuado bajo una política de “promoción al desarrollo” –con toda la ambigüedad que este término implica. Nuevamente se verifica una política asistencialista, gestionada de arriba hacia abajo que no favorece el ejercicio de la libre determinación y la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, así como la reconstitución de los mismos. Podemos observar una desviación entre la Consulta Nacional sobre Pueblos Indígenas, Políticas Públicas y Reforma Institucional, que arrojó reclamos claros sobre la necesidad del reconocimiento de que conforman pueblos con culturas propias, y lo que finalmente se convirtió en la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

A pesar de que según su Ley de creación, la CDI se guía por principios como el carácter multiétnico y pluricultural de la Nación, en esa misma Ley no se habla de derechos, sólo se habla de desarrollo como punto al que se quiere llegar a través de acciones organizadas por el gobierno.

También es relevante que la conformación interna y la estructura, los espacios de decisión y de participación de la CDI poco favorecen el respeto por los derechos colectivos indígenas, la toma de decisiones por ellos mismos, su participación, su reconstitución y la posibilidad de que sus planteamientos sean efectivamente tomados en cuenta, además de que presentan problemas de legítima representatividad indígena.

Las políticas públicas implementadas por las administraciones de la última década han tenido elementos en común y elementos diversos pues en los períodos presidenciales de Salinas y de Zedillo existían políticas indigenistas que, independientemente de lo efectivas, inefectivas, perjudiciales o beneficiosas, eran mucho más amplias que en la actual administración. Por ejemplo, el IMSS-COPLAMAR del período del presidente Salinas abarcaba mucho más que lo que pueden hacer los actuales seis programas de CDI. La perspectiva es parecida pero el desarrollo de programas ha disminuido. Los seis programas de la CDI consisten en acciones o programas sociales y de infraestructura que pueden deseables, pero que nada tienen que ver con los derechos de los pueblos indígenas de los que aquí hemos hablado. Por otro lado, aún encontramos problemas en la forma en que se asignan los recursos a indígenas para proyectos, el criterio que se sigue para decidir a quién se otorgan, y el nivel de vinculación de quien lo recibe con la comunidad indígena a la que pertenece. Consideramos que más que dinero, lo que hace falta es libertad para la propia gestión autonómica.

El otorgamiento de “apoyos” en bienes materiales a indígenas no es algo novedoso. El único elemento novedoso que puede encontrarse en los textos que norman las políticas sobre indígenas es el que se refiere a incorporar una visión intercultural; sin embargo, no hemos visto que esta visión efectivamente se haya dado. En cambio, ha prevalecido el otorgamiento de recursos materiales y las gestiones de programas sociales.

XXX. De todos los ámbitos de políticas públicas analizadas sólo en el caso de los derechos lingüísticos se habla propiamente de derechos: en el resto se trata de las mismas políticas asistencialistas o de ofrecimiento de servicios públicos que el Estado decide de manera discrecional. Las políticas públicas en torno a la educación respecto de los indígenas son una continuación de lo que se venía haciendo años atrás, tales como la elaboración y reparto de

materiales y textos educativos en lenguas indígenas –acciones que son deseables, que se espera se sigan llevando a cabo y que mejoren considerablemente, pues aún presentan deficiencias. La novedad es la creación de una Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe que aún tiene mucho trabajo por delante, sobre todo, incidir en la mejora de una planeación respetuosa de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho.

En general, hemos visto que las políticas públicas se han enfocado de manera primordial hacia el asistencialismo y desarrollismo, destacando en los informes oficiales las cantidades invertidas en ello, y dejando claro que la visión política reduce los derechos indígenas a la aplicación de presupuesto en sus regiones.

Otro de los puntos que consideramos problemáticos en la planeación e implementación de políticas públicas es el de las consultas a los pueblos y comunidades indígenas. Hemos encontrado que en diversas ocasiones se refiere haber practicado consultas; también encontramos la obligación de consulta como disposición en el artículo 2º constitucional. Sin embargo la forma en que está planteado y en que se realiza comúnmente viola fácilmente este derecho. Después de haber visto los resultados de las gestiones posteriores a las consultas y su modo de realización, concluimos que muchas de estas consultas se hacen sin una verdadera intención de modificar, si es el caso, las políticas públicas con base en una opinión informada de los pueblos y comunidades indígenas. Nos parece que se están realizando sólo para darle un toque cosmético de legitimidad, pero sin plantearse a conciencia lo que los indígenas manifiestan. Encontramos que quienes participan en las consultas no necesariamente representan legítimamente a sus comunidades o pueblos. Es necesario que exista un mecanismo legal por el cual la autoridad gubernamental tome efectivamente en consideración las propuestas vertidas en las consultas –como es su obligación– y para hacer que rinda cuentas acerca de lo anterior.

Hemos encontrado que los elementos de diferencia cultural que pueden ser considerados menos conflictivos con la noción de Estado-nación homogéneo han sido más fácilmente respetados que los que tienen que ver con propias formas organizarse de forma autónoma. Los derechos lingüísticos tienen ya un cierto –aunque aún insuficiente– nivel de promoción pero un inadecuado nivel de participación indígena. En el ámbito educativo se promueve –de nuevo, aún insuficientemente– el valor de la diversidad y la educación intercultural, pero se ve con malos ojos que los pueblos indígenas sean sujetos autogestores de su propia cultura y educación. Existen áreas –como la medicina tradicional indígena– en las que se encuentra casi nula protección de los derechos indígenas como derechos diferenciados.

Respecto del acceso a la justicia del Estado por parte de los indígenas y el respeto por su diversidad, aún no se garantizan derechos ya reconocidos como el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores con conocimiento de la lengua y cultura indígena ni la toma en consideración de sus costumbres y especificidades culturales.

XXXI. Ahora bien, sobre el derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas podemos concluir que, a pesar de que estos derechos han sido mencionados en el texto constitucional las políticas públicas del Estado mexicano se encuentran lejos de reconocerlos y respetarlos. El discurso político actual al respecto es contradictorio y poco claro, y las acciones gubernamentales son restrictivas, obstaculizadoras y censura de espacios y de vías legales y políticas para que los pueblos y comunidades indígenas puedan ejercer este derecho. Así es como se está orillando a los pueblos y comunidades indígenas a ejercitar su autonomía por la vía de hecho. Preocupa, por un lado el discurso equívoco de la clase gubernamental, y por otro, la represión a la que se acude cada vez que se considera que el pueblo o comunidad se organiza de una manera distinta a la esperada. Consideramos que es importante que el Estado tenga una actitud clara, congruente y consistente de respeto ante las organizaciones económicas, sociales, políticas y jurídicas de los indígenas y deje de reprimirlos o criminalizarlos de forma arbitraria.

La tierra y el territorio como espacios importantes para el desarrollo de la cultura indígena son los rubros en los que encontramos la situación más grave, pues observamos una tendencia gubernamental a presionar, forzar, imponer o a lograr mediante información engañosa el cambio de regímenes de posesión de la tierra de tipo colectivo a tipo individual y a imponer a los indígenas una visión mercantilista de la tierra. También se vulnera el derecho a la tierra y territorio indígenas a través de la construcción de obra pública y la permisividad para la internación de grandes empresas en sus regiones. Esto aunado a una ausencia de política pública eficaz de las autoridades agrarias para enfrentar el problema de las titularidades y los conflictos por la tierra. Todo lo anterior es preocupante porque, además de que ni siquiera se les indemniza conforme a la ley cuando son despojados de sus tierras, el individualizar la tierra en las comunidades y ejidos de los pueblos indígenas, así como despojarlos de la misma atenta contra uno de los elementos más importantes para su existencia como pueblos y contribuyen al deterioro masivo y progresivo de los suelos, aguas y costas en regiones indígenas.

A pesar de que la autonomía está enunciada en la Constitución como un derecho, hemos encontrado en muchos casos una abierta oposición y en ocasiones, criminalización, por parte de las autoridades gubernamentales a las actividades que de forma autónoma se realizan en muchos pueblos y comunidades indígenas. Consideramos que los actores gubernamentales deben

reconocer que es urgente una verdadera reforma legislativa que haga ejercitables los derechos reconocidos en el artículo 2º constitucional y que, mientras tanto, es imprescindible reconocer, por la vía política, las gestiones autonómicas de los pueblos y comunidades indígenas.

También concluimos que es sumamente preocupante que en regiones indígenas prosiga la militarización y la paramilitarización promovida o tolerada por el gobierno. Lo más grave es que la autoridad gubernamental desestime o niegue estos hechos y que utilice un doble discurso, deslindando así su obligación de enmendarse. Por otro lado, la permanencia de la paramilitarización puede llegar a convertirse en un problema que se salga del control de la autoridad y arrastrar como consecuencia más violencia e ingobernabilidad en la región.

Pensamos que una verdadera política plural, más que intentar integrar “una perspectiva de diversidad” en las acciones que provienen desde el gobierno junto con el financiamiento y la entrega de fondos para llevar adelante estas políticas, sería importante que se dejara de perseguir, hostigar y criminalizar a quienes gestionan o intentan gestionar de forma autonómica los elementos que consideran relevantes para su cultura. Esto vale tanto para el ámbito educativo, jurídico, político, social y cualquiera que los propios pueblos, comunidades y organizaciones indígenas hayan decidido gestionar de acuerdo con sus prioridades.

Un elemento importante a tener en cuenta en las políticas públicas sobre indígenas es que cualquier proyecto o programa que se pretenda llevar a cabo con indígenas debe de estar legitimado por la población interesada. Esto implica que debe estar avalado por esa población – de acuerdo con el artículo 6 del Convenio 169— a través de sus instituciones representativas, es decir, aceptado por asamblea comunitaria. De lo contrario, no sólo carecerá de toda legitimidad –toda vez que se tomaron decisiones de política públicas sin consultar a cabalidad a la población— sino que muy probablemente fracasará porque al ser aplicado arbitraria y unilateralmente por el gobierno, carecerá del reconocimiento y del apoyo de la población destinataria y seguramente será ignorado o hasta boicoteado.

Consideramos que no nos encontramos frente a una ausencia absoluta de legislación y políticas públicas. No es que éstas estén ausentes del todo: el problema es que la legislación es insuficiente y ambigua y las políticas, además de que padecen de un gran déficit de implementación, son inadecuadas y están mal orientadas. La legislación es insuficiente porque no establece derechos colectivos ejercitables y exigibles y las políticas están mal orientadas porque siguen partiendo desde el Estado como elemento externo que considera primordialmente que los derechos indígenas se resumen en asistencia, sanidad y educación.

XXXII. Asistimos en la actualidad a nuevas formas de organizarse y de estructurar los reclamos de los actores indígenas: nuevas formas de organización de proyectos, la formación de redes de organizaciones indígenas, la incorporación cada vez más clara de un discurso en clave de derechos, en especial, de derechos colectivos. No todas las organizaciones ni sus reclamos son iguales entre sí, pero encontramos una tendencia importante hacia la reivindicación de la autonomía como derecho colectivo, junto con otros derechos relacionados con su cultura y la posibilidad de que se les reconozca como sujetos colectivos capaces de hacerse cargo de su propio porvenir.

En esta variedad de movimientos aún persisten los que reclaman las demandas tradicionales como las agrarias, las luchas contra la represión y la violación a sus derechos humanos y las reivindicaciones de tipo económico, pero cada día son más frecuentes las luchas por derechos autonómicos y por una legislación que reconozca y proteja sus derechos colectivos. La reivindicación por la autonomía ha logrado aglutinar diversas organizaciones e incluso ha llegado a ser el aglutinador de las viejas y las nuevas demandas. Sin embargo todavía existen diferencias entre las organizaciones que encausan su lucha por la tierra y el control por sus procesos de producción y las que luchan por derechos colectivos indígenas, con un reclamo fuerte de su identidad cultural. El proceso de organización entre ellas y el esfuerzo por superar sus diferencias todavía tiene un camino por delante.

Pudimos observar que existe una gran variedad de pronunciamientos y acciones indígenas en la denuncia y lucha por sus reivindicaciones. No todos ellos tienen el mismo impacto político a nivel nacional e internacional, pero todos llevan una fuerte carga de aspiraciones en su región.

Ahora bien, también nos hemos percatado de que aunque la demanda por la autonomía aglutina a una buena parte de las organizaciones indígenas, no existe consenso acerca de la forma de ejercerla. Entre quienes dan preeminencia al ejercicio comunal y quienes se lo dan al ejercicio regional de la autonomía existe ya un amplio debate que ha abierto las perspectivas y posiciones de ambas corrientes. Sí encontramos consenso en que la autonomía implica una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado mexicano.

Encontramos también que está surgiendo un nuevo liderazgo indígena que habla en representación de los pueblos indígenas en los nuevos espacios abiertos por las instancias internacionales de derechos humanos. Puede notarse algunas similitudes entre este liderazgo y las prácticas de designación selectiva de dirigentes indígenas que verificadas en distintas fases de la política indigenista mexicana. En todos ellos se encuentra el problema de la

representatividad y la legitimidad, pues en pocas ocasiones estos “representantes” llevan el respaldo de los procesos comunitarios o de asamblea de su pueblo o comunidad de origen.

Otro nuevo proceso que hemos observado es la ampliación del debate acerca de los derechos humanos al interior de los movimientos indígenas; es decir, a la par que los movimientos indígenas reivindican al exterior el reconocimiento de sus derechos como pueblos, se encuentran al interior debatiendo la necesidad de respetar ellos mismos los derechos humanos.

XXXIII. No existe ninguna organización ni red indígena que agrupe a todos los pueblos indígenas del país. Sin embargo, tanto la ANIPA como el CNI, —sobre todo este último— tienen amplia presencia, a pesar de que pasan por sus crisis y un estado actual de decaimiento.

De los reclamos del CNI podemos concluir que, al no ser propiamente una organización, sino una asamblea-red, un espacio plural, las propuestas son más abiertas y más plurales. Predomina la propuesta de que la autonomía se ejerza en los ámbitos en los que se haga valer, en el marco de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas. También destaca su apoyo a los Acuerdos de San Andrés y al proyecto de reforma constitucional elaborado por la COCOPA. De las declaraciones de CNI se infiere una exigencia por el respeto a la diferencia en diferentes ámbitos, sobre todo en el sentido del reconocimiento. Exigen el reconocimiento como sujetos colectivos, como comunidades y como pueblos y el ejercicio de la autonomía según los Acuerdos de San Andrés, es decir, en los ámbitos y niveles en que cada uno de los pueblos indígenas los hagan valer.

XXXIV. La ANIPA como organización formalmente constituida y con estructura de tipo más vertical, enfrenta algunas crisis pero también tiene una propuesta concreta que consiste fundamentalmente en la autonomía de los pueblos indígenas. En esta propuesta se reivindica el derecho a la diferencia como respeto a la diversidad cultural: se critica el modelo de Estado-nación homogéneo y las nuevas políticas influidas por la globalización económica.

Respecto del derecho a la diferencia reivindican derechos especiales en materias como el idioma, el acceso a la jurisdicción del Estado, desarrollo sustentable y uso y disfrute de recursos naturales. Todos estos derechos están encaminados a promover y proteger la particularidad cultural de los pueblos indígenas y alguno más a establecer una protección especial en cuanto población desaventajada, como es el caso de los indígenas migrantes. Se plantea la educación pluricultural para todos los mexicanos e intercultural para los indígenas.

No es difícil concluir que la postura fundamental de ANIPA es la propuesta de autonomía regional. La propuesta autonómica de ANIPA posee un considerable grado de elaboración e incluye un modelo que abarca niveles de autonomía regional, municipal y comunitaria. Propone el reconocimiento subjetivo para entidades en estos tres niveles autonómicos a partir de la instauración de Regiones Autónomas. Su propuesta incluye también derechos de representación especial para las colectividades indígenas.

La propuesta de la ANIPA entiende la autonomía como la facultad para elegir su forma de gobierno interna, así como sus propias formas de organizarse en lo social, lo económico y lo cultural. Propone la creación de una ley federal de autonomía que sea la que regule a todas las entidades federativas de la república mexicana en cuanto al ejercicio de la autonomía y su relación con los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal.

Consideramos que la propuesta autonómica de ANIPA, como las de algunos otros colectivos indígenas, significa un reto no sólo para el Estado mexicano, sino para los propios pueblos indígenas, que tendrán que afianzar la compatibilidad de los derechos colectivos de sus pueblos, con los derechos individuales de sus miembros.

XXXV. El zapatismo, como movimiento plural, formado por personas de orígenes diversos entre militares zapatistas y civiles de Chiapas, tiene distintas formas de expresarse y de enunciar reclamos así como propuestas. El sector militar, es decir, el EZLN, es el que en un principio hacía más uso de la palabra y de los documentos para difundir sus posiciones. Sin embargo, el *ala* civil del movimiento ha comenzado a tener cada vez más presencia y a utilizar también la difusión de textos con sus propuestas y denuncias, además de llevar directamente a la práctica sus posturas.

La formación del zapatismo incidió en importantes cambios que se dieron en la forma como se organizaban los indígenas, tanto en Chiapas como en otras regiones del país. También logró poner en el debate nacional la situación de los pueblos indígenas en México. Con este movimiento se consolidó la demanda por la autonomía como base de una nueva relación con el Estado mexicano.

Los reclamos y propuestas zapatistas rebasan el ámbito indígena y hablan de una nueva nación. En su evolución, desde que se levantaron en armas, los zapatistas han reclamado condiciones generales más justas, democráticas y libres; denunciado la opresión y la exclusión que han sufrido como indígenas y reivindicado el reconocimiento como pueblos. Una buena parte de los reclamos zapatistas, y de las organizaciones indígenas que les fueron acompañando

en su movimiento, se concretaron —con importantes ausencias— en los Acuerdos de San Andrés. Desde que se levantaron en armas, los zapatistas han ido pasando de la denuncia a la propuesta y por último a la acción.

La amplitud de los reclamos zapatistas permanece en varios sentidos orientada a los vastos principios de democracia y justicia y contra el neoliberalismo y la globalización. También incluye ámbitos concretos de reclamo y ejercicio de los derechos y la cultura indígenas. Hemos observado que en el proceso se fueron incorporando denuncias y reclamos de otros pueblos y comunidades indígenas y de otras organizaciones; esto ha hecho que el discurso zapatista se pluralice.

Respecto del derecho a la diferencia podemos concluir que los zapatistas proponen un Estado que respete y promueva las diversas formas de cultura y elecciones de vida que existen en nuestro país. Reclaman tanto el derecho a un trato legal igual como el derecho a ser diferentes en ámbitos como la cultura, la lengua, la religión, el trabajo y la relación con la tierra. Uno de sus esfuerzos ha consistido en superar la visión negativa que se tiene sobre lo indígena: tratar de erradicar el estereotipo que liga lo indígena al folclor, al turismo o al pordioseísmo.

Sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos podemos concluir que en el zapatismo se encuentra una incorporación importante del reclamo por la autonomía, sobre todo a partir de su relación con otras organizaciones indígenas y no indígenas.

Los zapatistas hablan de un modelo de autonomía municipal o regional que contenga a varias comunidades, pero en su postura se encuentra también que no tiene que imponerse ningún modelo, sino que se tomen en cuenta todas las propuestas. Aunque los Acuerdos de San Andrés contienen parte de sus reclamos, han expresado también su interés por el reconocimiento de derechos de tierras y territorios y un régimen de autonomía que incluya simultáneamente la autonomía comunal, municipal y regional —elementos que consideran relevantes y que no fueron recogidos por los acuerdos.

En los últimos años los zapatistas han dejado de tener interés en dialogar con el gobierno, quien quiera que lo represente, pues ya no confían en él, y han optado por ejercer la autonomía en sus regiones.

XXXII. La organización Servicios del Pueblo Mixe (SER), como asociación civil tiene una vasta experiencia de trabajo en campo en distintos ámbitos en la región mixe. Tiene también una participación activa y propositiva, tanto en lo político como en lo jurídico y

cultural, en espacios más amplios al exterior de la comunidad mixe, como parte del movimiento indígena. Es decir, les interesa tanto el trabajo en la construcción de sus propios proyectos como en la elaboración de reclamos y propuestas. Estos últimos los han articulado en los ámbitos regional, estatal, nacional e internacional.

SER como organización, además del apoyo que ha dado a CNI y al proyecto de reforma de la COCOPA, cuenta con sus propios documentos con reclamos y propuestas bastante trabajados, donde tratan derechos como el reconocimiento como pueblos, el derecho a la diferencia, a la libre determinación mediante la autonomía, a las tierras y territorios, al reconocimiento de los sistemas jurídicos propios, al desarrollo desde una óptica propia –y en general a la construcción de un nuevo tipo de Estado y una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

Concluimos que es de particular interés para ellos el reconocimiento de que conforman un pueblo y de que su cultura indígena es relevante en para ellos. De ahí, reivindican el derecho a la diferencia, a mantenerse como culturas diferenciadas y con sus propios modos de vida, sin excluir la necesidad del respeto por el derecho a no ser discriminados.

Respecto del derecho a la libre determinación podemos decir que SER coincide con los zapatistas, así como con CNI y ANIPA en que reivindican la autonomía como forma de ejercer la libre determinación, y también en que no buscan separarse del Estado mexicano. Encontramos que plantean el ejercicio de la autonomía en los ámbitos económico, político, jurídico, educativo y cultural y el reconocimiento autonómico en tres niveles –comunitario, municipal y regional— de entre los cuales los sujetos indígenas puedan optar según sus particulares circunstancias.

Aunque en SER encuentran ventajas en la autonomía regional –ventajas tales como el manejo de presupuestos relativamente altos, planes de desarrollo más completos y mayor peso político— les parece que los mixes no asumen como propia la posibilidad de una autonomía de este tipo, además de que encuentran dificultades en su implementación. Por el contrario, para los mixes, según SER, encuentran en su experiencia cotidiana la identidad comunitaria a la que le dan prioridad, además de que piensan que el proceso autonómico debe construirse de abajo hacia arriba. De ahí que aunque el ejercicio autonómico que proponen es distinto al del resto de las organizaciones analizadas, coinciden con aquéllas en que la legislación mexicana debe contener un modelo autonómico amplio y flexible de modo que cada colectivo indígena pueda optar por el que más se ajuste a su situación.

XXXVII. Acerca de la Tribu Yaqui podemos concluir que como pueblo indígena nortño muestra coincidencias y diferencias con los pueblos del sur de México. La Tribu Yaqui ha ejercido abiertamente su autonomía y planteado continuamente y de diversas formas al gobierno en turno, desde la conquista hasta nuestros días, su voluntad de permanencia como pueblo. La historia de la Tribu Yaqui los ha marcado como pueblo combativo y autónomo, pero también con dificultades por divisiones internas. Esto incide en los reclamos que plantean y la forma de plantear los mismos.

De la historia reciente yaqui podemos concluir que los proyectos implementados han ido fracasando porque son implementados desde fuera y no por ellos mismos, ni con base en lo que ellos consideran sus necesidades más importantes. De la historia yaqui se desprende también que es necesaria no sólo la autonomía política —que ellos de alguna manera han conservado— sino también la económica y administrativa pues la relación de dependencia de esta tribu para con el gobierno federal y del estado de Sonora, y la intervención de estos últimos en la tribu ha sido perjudicial. El control cada vez mayor de los procesos productivos yaquis —como de muchos otros pueblos— por parte de las instituciones burocráticas gubernamentales los fue llevando a condiciones de dependencia, y en ocasiones, de corrupción —condiciones agravadas porque la burocracia gubernamental no cumplía cabalmente con lo que le tocaba.

A diferencia de otros colectivos analizados, los Yaquis no tienen documentos con propuestas y exigencias tan elaboradas sobre derechos tales como la autonomía. Esto es así porque de hecho ya gozan desde hace tiempo de un cierto tipo de autonomía. Los documentos emitidos por los Yaquis están más orientados a poder consolidar un proyecto de desarrollo sustentable eficaz, sin injerencia del exterior. También sus reclamos por los límites de su territorio y por el agua, están sustentados en el hecho de que la Tribu ya cuenta con un territorio y con algún arreglo y reconocimiento sobre su derecho al agua. El problema, para ellos, consiste en que este arreglo y este reconocimiento no se cumplen. Se trata de problemas concretos entre la Tribu Yaqui y los gobiernos del estado de Sonora y federal.

Entre las denuncias o reclamos que los yaquis han hecho a las autoridades gubernamentales federales o del estado de Sonora se plantean como prioritarios los derechos a la tierra, al agua y asuntos concretos que tienen que ver con su propio desarrollo —con la posibilidad de generar un proyecto de desarrollo donde la participación de la tribu sea preponderante.

Respecto del derecho a la diferencia podemos decir que, a pesar de que este no sea un reclamo muy elaborado en los documentos yaquis, encontramos una fuerte reivindicación al

derecho de mantenerse como pueblo diferente, especialmente en el sentido de que los gobiernos federal y del estado no intervengan en los procesos internos de la tribu. También hemos concluido que otra preocupación importante para la tribu es que quienes lleven a cabo transferencias de recursos respeten su organización política interna.

Acerca del derecho a la libre determinación podemos concluir que los yaquis no solo han reivindicado siempre su autonomía con fuerza, sino que en gran parte la han ejercido, incluso con el reconocimiento tácito de las autoridades federales y del estado de Sonora. Aunque no existe ninguna ley ni otro documento jurídico ni político en el que se establezca la autonomía política como derecho de los yaquis, lo cierto es que los gobiernos mexicanos respetan en alguna medida tanto la autonomía como a las autoridades yaquis. Este reconocimiento, no obstante, es frágil porque no tiene ninguna fuerza legal, es una aceptación forzada y se mantiene debido a los yaquis han sido sumamente firmes en ejercerla.

Los yaquis buscan el reconocimiento de su autonomía para la gestión de sus proyectos de desarrollo. Proponen reformas legislativas para el reconocimiento de derechos de jurisdicción, de accesos porcentuales a los presupuestos gubernamentales y al uso de sus territorios como entidades de derecho público. Para ellos la reivindicación por su territorio lo es también por su autonomía, por el reconocimiento de que para ellos la tierra tiene un sentido especial a partir de su propia cosmogonía, y de que su existencia como pueblos depende en gran parte de la posibilidad de organizarse a partir de un territorio.

XXXVIII. Podemos concluir respecto de los movimientos y organizaciones indígenas que la aprobación de una reforma constitucional distinta a la de la COCOPA —que era la propuesta que había logrado el más amplio consenso entre las distintas organizaciones y logrado aglutinar a distintos movimientos— ha provocado una desmovilización de casi todas las formaciones, organizaciones y movimientos. La llamada “contrarreforma” ha sido un golpe muy duro para el ámbito organizacional indígena, del que aún no logran reponerse. Al mismo tiempo, este suceso ha sido factor determinante para el ánimo de total desconfianza y rechazo hacia todo lo que venga del gobierno —por ejemplo entre los zapatistas— y para la decisión de buscar salidas de forma unilateral, sin considerar ya al gobierno.

En todas las redes, organizaciones y pueblos indígenas analizados encontramos, de manera recurrente, el reclamo por el derecho a la tierra y al territorio, con énfasis en la particular relación que como indígenas tienen con la tierra.

Podemos decir también que todas las propuestas de autonomía analizadas suponen una cierta reorganización de las colectividades indígenas, ya sea en regiones, en pueblos o en comunidades. Esto se debe a que la lucha contra las políticas gubernamentales —a veces asimilacionistas, a veces integracionistas, a veces excluyentes— ha logrado minar la organización indígena; también a que las colectividades indígenas han estado desarticuladas y, en ocasiones hasta enfrentadas entre sí. Tal como se encuentran los pueblos indígenas hoy es imposible que ejerzan sus derechos cabalmente. Será necesario algún proceso de reorganización.

Es decir, gran parte de los movimientos, organizaciones, comunidades y pueblos indígenas se encuentran —según el término utilizado por Sarmiento— en proceso de reconstitución. Nos parece que detrás de algunas de las posiciones indígenas se encuentran también luchas de poder. De las organizaciones indígenas investigadas, todas presentan algún grado conflictividad al interior de su región —conflictividad entre comunidades o entre diferentes líderes. Estos elementos deben ser tomados en consideración al plantear la forma en que se instrumentará un Estado de autonomías. Es común que esto suceda, y por ello consideramos que es importante que se sienten bases claras sobre los procedimientos democráticos en todo el proceso de transformación del Estado mexicano en un Estado plural de autonomías. Es importante pensar en un modelo procedimental que posibilite la resolución de conflictos de forma democrática y acorde con las tradiciones y necesidades indígenas.

De igual forma nos parece que los movimientos indígenas son susceptibles de ser influidos por elementos tan mundanos como la disputa por la asignación de recursos, el poder para el manejo de los mismos, así como el movimiento del capital. No podemos dejar de ver estas cuestiones si pretendemos tener una visión realista de los mismos; sin embargo ello no excluye que junto con todo esto se encuentran, también, los legítimos y justos reclamos por el respeto de la propia identidad.

Hemos observado también que no es inusual que aparezcan representantes de las sociedades indígenas que pactan individualmente con las autoridades en detrimento de su pueblo o comunidad. Ello genera perjuicio para la colectividad y debilitamiento de las estructuras internas. Es nuestro parecer que estos casos se dan porque las autoridades gubernamentales, y en ocasiones también las agencias internacionales, en muchos de los casos no tienen conocimiento de con quién están negociando. De ahí que es necesario verificar quien es el representante legítimo de la colectividad. Además, mientras no quede claramente establecido cuáles son los mecanismos de negociación entre pueblo indígena y gobierno, no será posible una gestión democrática, libre de corrupción y de beneficios personales. Consideramos

que la cuestión de la representatividad es un problema que se da en todos los ámbitos: regional, estatal, nacional e incluso internacional. Otro asunto a tomar en consideración respecto de la representatividad es que las sociedades indígenas tradicionalmente deciden por medio de asambleas comunitarias y no es habitual la figura del representante, de tal forma que se debe ser muy cauteloso con la capacidad que se pueda atribuir al representante indígena. Lo ideal será, como han hecho, por ejemplo los zapatistas, pasar por un procedimiento de consulta, y en su caso, aprobación por parte de las comunidades, de las decisiones que pudieran tomarse en espacios de discusión donde se encuentran los representantes.

De los movimientos indígenas analizados, todos reivindican alguna forma de autonomía: existen algunas organizaciones, como la yaqui, que exige recursos de los gobiernos federal y estatal (partiendo de que es obligación de estos gobiernos proporcionarlos) para gestionarlos ellos sin injerencias externas; y existen movimientos, como el zapatista, que del gobierno ya no quieren nada. El fenómeno zapatista ha generado nuevos poderes que se están gestionando y construyendo desde abajo y que aparecen con más legitimación que el poder federal. En realidad el gobierno, con su cerrazón, ha radicalizado las prácticas de hecho de autonomía indígena (por ejemplo, la de los zapatistas) y esto incluso parece haber sido beneficioso para ellos, porque al cerrarles las puertas ha favorecido el crecimiento de su propia organización interior. Así, han subsistido las autoridades genuinas fuera del aparato repetidamente corruptor del Estado.

Hemos encontrado que alrededor de algunos movimientos indígenas, pueden encontrarse ciertas tendencias al maniqueísmo y a la polarización: los buenos/los malos. Después de siglos de opresión, no es raro encontrar posturas que realcen desmesuradamente ciertos movimientos y organizaciones indígenas y satanicen a sus rivales, que generalmente han decidido entrar en tratos con el gobierno. Sin embargo, en algunos casos la situación es más compleja de lo que parece, y no es infrecuente que encontremos como adversarios a dos grupos, ambos indígenas, que simplemente han optado por estrategias diferentes en la búsqueda por hacer efectivas sus reivindicaciones. No tomar esto en cuenta es tener una visión simplista del problema, que poco ayuda para un análisis adecuado de la situación.

XXXIX. Como hemos visto, lo que se discute no son sólo los derechos de un grupo vulnerable, sino una nueva forma de Estado-nación. Esto implica cambios no sólo en la legislación, sino en la formulación e implementación de las políticas públicas. También implica importantes cambios en la manera en que se concibe al Estado mexicano y la visión predominante sobre los indígenas. Se trata de cambios en diversos espacios y disciplinas. Cambios en la educación en todos los niveles de este país, en el quehacer jurídico y político. Se

requiere de voluntad política, pero sobre todo, de abrir los ojos a una realidad abrumadoramente injusta que se ha mantenido latente. Se requiere asimismo del diálogo entre diversas disciplinas y ámbitos que nos permitan ver las influencias de unos y de otros en el mantenimiento de esta situación de injusticia. Este trabajo es un intento de aproximación en ese sentido. Se trata, en última instancia, de llevar a la práctica una reforma radical que convierta al Estado mexicano en un Estado plural, respetuoso de las diferentes culturas que lo componen.