

Identidades, etnicidad y racismo en América Latina

Fernando García, compilador

Identidades, etnicidad y racismo en América Latina



Índice

| | |
|---|-----------|
| Presentación | 9 |
| Introducción | 11 |
| <i>Fernando García Serrano</i> | |
| | |
| I. LOS MOVIMIENTOS INDÍGENAS Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO | |
| | |
| La normalización multicultural en la Guatemala neoliberal post conflicto | 27 |
| <i>Santiago Bastos</i> | |
| Movimiento cocalero, política y representación: los casos boliviano y peruano | 47 |
| <i>Mayari Castillo y Anahí Durand</i> | |
| Los movimientos indígenas en contra del Plan Puebla Panamá | 73 |
| <i>Maya Collombon Bermúdez</i> | |
| Bolivia: posibilidades históricas de la autodeterminación indígena o reforma criolla | 87 |
| <i>Pablo Mamani</i> | |

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-187-0
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Ripergraf
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: noviembre, 2008

II. LOS INDÍGENAS URBANOS
Y LA GLOBALIZACIÓN

**Indígenas urbanos en Quito:
el proceso de etnogénesis del pueblo Kitukara** 107
Álvaro Gómez Murillo

**La discriminación laboral de los indígenas
en los mercados urbanos de trabajo en México:
revisión y balance de un fenómeno persistente** 121
Jorge Horbart

**La construcción de la identidad mapuche en contextos
urbanos y rurales de la Wall Mapu, Argentina** 159
Mirta Millán Ramírez

**Redefiniendo identidades culturales.
Jóvenes universitarios migrantes en el altiplano peruano** 181
Luis Rivera Vela

**Identidades, traducao e hibridismo:
a problemática dos Guarani e Kaiowá urbanos
no estado de Mato Grosso do Sul/Brasil** 203
José Trajano Vieira

III. DERECHO, SOCIEDAD E INTERCULTURALIDAD

**Proteccionismo humanista:
retórica y praxis del neo indigenismo en el Ecuador** 229
Gina Chávez Vallejo

**El pluralismo jurídico y político a partir del caso
de las rondas campesinas de Cajamarca** 247
Emmanuelle Piccoli

**Mujeres indígenas, justicia y derechos:
los retos de una justicia intercultural** 269
María Teresa Sierra

**La política de la multiculturalidad en México
y sus impactos en la movilización indígena:
avances y desafíos en el nuevo milenio** 289
Laura Valladares

IV. RACISMO Y PUEBLOS AFRO DESCENDIENTES

**Racismo e identidades na luta em torno de um
programa de reserva de vagas –cota étnica– para
ingresso em cursos de uma universidade pública do Brasil.
Relato e análise de caso** 311
Joao Marcos Alem

La política de la multiculturalidad en México y sus impactos en la movilización indígena: avances y desafíos en el nuevo milenio

Laura R. Valladares de la Cruz*

La democracia neoliberal y la cuestión indígena

Los procesos de movilización indígena en México tienen una larga data y han sido documentados tanto para la época colonial como a lo largo de la vida republicana, por lo que en términos amplios podemos hablar de la existencia de ciclos de protesta india que van de la rebelión a la negociación con el Estado mexicano.¹ Teniendo en cuenta esta premisa podemos ubicar como un nuevo ciclo de protestas el que se inició a finales de los años ochenta del siglo XX y se prolongó hasta principios del año 2000. Dicho ciclo responde a distintas condiciones estructurales y políticas entre las que están la grave crisis que vive el sector agropecuario desde mediados de los años setenta del siglo pasado, la puesta en marca de la reforma del Estado y el impulso del modelo económico neoliberal, procesos que tuvieron como respuesta una amplia movilización indígena en demanda del reconocimiento de sus derechos colectivos, que exigió y exige respuestas estructurales a los problemas del campo, así como la democratización de las estructuras de poder nacional y regional.

En este contexto de movilización india proliferaron decenas de organizaciones campesinas e indígenas con influencia local, regional y nacional muchas de las cuales lograron articularse y constituirse como un vigoroso movimiento político aglutinado alrededor del rechazo a los festejos

* Departamento de Antropología. UAM-Iztapalapa.

1 Sobre la propuesta de ciclos de protesta véase el artículo de Alan Knight (1995). Sobre la basta producción sobre la movilización indígena pueden verse los textos de Leticia Reina (1980); Sarmiento, Sergio y Consuelo Mejía (1988).

del V Centenario de la Conquista de América. En términos organizativos fue un momento muy relevante, pero que no logró constituirse como un actor político con la fuerza suficiente para lograr que el Estado respondiera a sus reclamos (Sarmiento y Mejía, 1988; Díaz-Polanco, 1997; Pérez Ruiz, 2005). Fue poco después con el levantamiento del EZLN en el sureño estado de Chiapas, en enero de 1994, que las demandas y las organizaciones indígenas cobraron una fuerza inusitada pues a partir de ese año se generó una riquísima discusión sobre las autonomías indígenas y la necesidad de reconocer constitucionalmente los derechos colectivos que les asisten como los pueblos indígenas. Se trató de la construcción del movimiento indígena como un actor político independiente que ya no requiere de los intermediarios indigenistas para negociar y/o exigir sus demandas frente al Estado mexicano.

Es también en las últimas dos décadas en donde podemos ubicar algunos de los cambios más significativos al interior de la estructura de poder estatal. Se trata en términos amplios de un proceso inserto en la llamada reforma del Estado que ha venido acompañado de algunos cambios democráticos y de una apertura en ciertas estructuras estatales, como son el Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en la toma de decisiones del Poder Ejecutivo. Lo mismo podemos señalar en cuanto a los partidos políticos quienes a partir del año 1994 comenzaron a incorporar en sus plataformas políticas el tema indígena. Como de sobra sabemos, estos procesos de cambio acelerados obedecen por un lado a la aceptación del gobierno mexicano del llamado “Consenso de Washington” en términos del modelo económico emprendido y a las exigencias de organizaciones supranacionales como el Banco Mundial y/o el Banco Interamericano de Desarrollo. Simultáneamente tenemos la construcción de escenarios políticos plurales en donde una nueva democracia se abre camino en un contexto profundamente complejo. Estos cambios responden también a la lucha por la democracia que desde hace décadas importantes actores sociales han impulsado. Entre los actores políticos de este proceso nos centramos en las organizaciones indígenas en tanto que han sido demandantes de establecer una nueva relación entre el Estado y los pueblos indios y porque con sus acciones y protestas colectivas han desafiado al poder existente, y han obligado al Estado

a responder a sus reclamos, sin embargo, como describimos a lo largo de este artículo, a pesar de que las organizaciones indígenas han acudido reiteradamente a los tres poderes de la federación a negociar y/o exigir el cumplimiento de sus demandas no han sido escuchados o bien las respuestas de dichos poderes han sido consideradas parciales cuando no ignoradas o minimizadas, en este sentido afirmamos que los indígenas mexicanos son los grandes excluidos de los beneficios de la nueva democracia.

Sobre la reforma del Estado, el multiculturalismo y nueva democracia en México

El proceso de reforma del Estado que ha vivido el país ha significado el fin del “Estado de bienestar social”. El mexicano fue un Estado cuya política social, heredada de la revolución de 1910 lo situaron como paternalista, subsidiador del desarrollo y redistribuidor de la riqueza. Sin embargo, a partir de la reforma del Estado y con el argumento de la ineficiencia del Estado por sus prácticas corruptas y clientelares en la distribución de los recursos federales, así como por su incapacidad para pagar la deuda externa, su ineficiencia en la administración de las más de 1.000 empresas que poseía, se dio inicio al desmantelamiento de una estructura económica y política incapaz de generar un crecimiento, tanto a nivel macro económico como para revertir el proceso de empobrecimiento de amplias capas sociales. De manera simultánea se instauró una política social que se encaminó al combate de la “pobreza extrema”, con la distribución de reducidos recursos económicos. A cambio de este desmantelamiento el proyecto político se comprometía a instaurar una mayor democracia y transparencia en el manejo de los recursos federales.

La democracia neoliberal se dice comprometida con los procesos autogestivos y con ciertos grados de autonomía de los actores sociales. Esto supuso en el ámbito indígena una modificación de la política del Estado frente a los indígenas, es decir, del indigenismo, que pasó de considerarlos sujetos de una política dirigida a “mayores de edad”, es decir, a sujetos capaces de desarrollar proyectos autogestivos; dicha política se cristalizó

en el arribo de créditos a campesinos e indígenas sin la intermediación de las organizaciones corporadas del Estado o de los grupos de poder locales y regionales, se instauraron proyectos como el “Programa Nacional de Solidaridad” (PRONASOL), el Procampo, Alianza con el Campo y en el sexenio que acaba de concluir se dio continuidad a esta política con el programa Oportunidades pero con pocos resultados para mitigar los rezagos de la estructura económica y mucho menos responder a los reclamos de mayor autonomía, que desde hace décadas los actores sociales del campo venían demandando.

Por otro lado, esta “mayoría de edad”, fue acompañada de una contra-reforma agraria que al modificar el artículo 27° Constitucional en 1992, abrió la posibilidad de introducir al mercado las tierras de campesinos y comunidades agrarias, esto a través del cambio del régimen de propiedad ejidal y comunal por el de propiedad privada. A este proceso se le ha denominado como de “etnofagia”, es decir, que por un lado reconoce la composición pluricultural de la nación y por otro se pone en entredicho el sustento de reproducción de los pueblos indígenas: la tierra (Díaz-Polanco, 1997).

Así, a pesar de los discursos de reconocimiento de la pluralidad y de la apertura democrática que ha vivido el país en la última década, aún quedan grandes retos. En cuanto a los avances en la construcción de una nueva democracia tenemos que existe un mayor respeto del voto electoral, aunque en la última elección presidencial de 2006 los resultados han sido seriamente cuestionados. En la última década hemos también experimentado una mayor competencia partidaria, reacomodos y cambios en los diferentes niveles de gobierno desde el local, regional y nacional. Hemos vivido lo que significa la alternancia en el poder, después de 70 años de gobernantes procedentes de un mismo partido político (PRI), con el arribo en el año 2000 de un gobierno presidido por un candidato proveniente del partido de derecha Acción Nacional (PAN) y que continúa en esta gestión presidencial (2006-2012) ahora encabezada por el panista Felipe Calderón. Por supuesto comprobamos la existencia de continuidades en los planteamientos neoliberales previos, pero con un giro más conservador. Así las cosas, en el periodo foxista existió una amplia retórica sobre la apertura democrática y la transparencia en el manejo de recursos, y se mantuvieron los programas populistas de reparto de recur-

sos a familias en extrema pobreza, sin embargo no se crearon programas de cambio estructural para revertir los enormes índices de pobreza de nuestro país. En lo que corresponde al acceso a cargos de representación en la estructura de poder estatal hay pocos cambios significativos porque el poder continúa centrado en una pequeña elite política.

Ahora bien, con la instauración del modelo neoliberal se introdujo también el proyecto multiculturalista que significó el reconocimiento de la diversidad cultural e identitaria del país. En el ámbito de los reconocimientos a los pueblos originarios, algunos analistas como Charles R. Hale (2004), han señalado que en el multiculturalismo no todas las reivindicaciones de las organizaciones indígenas son reconocidas ni tienen cabida, puesto que responden en gran medida a los intereses de agencias supranacionales, como el Banco Mundial para quien existen dos clases de expresión de la etnicidad, una la que construye capital social y es digna de estimular, frente aquella que es disfuncional al modelo neoliberal porque genera conflictos y disenso.

En este contexto y retomando la frase expresada por la socióloga boliviana Silvia Rivera Cusicanqui, Hale habla del “indio permitido”, en el sentido de que los gobiernos están utilizando los derechos culturales para dividir y domesticar a los movimientos indígenas. Pues si bien las reformas multiculturales abrieron nuevos espacios para la conquista de derechos y demandas nuevas, algunas reivindicaciones por las que los movimientos indígenas habían luchado por décadas no han sido consideradas, de forma tal que el reconocimiento de la diversidad y especialmente las reivindicaciones autonomistas expresadas en las reformas hasta hoy existentes tienen límites predeterminados. En este sentido, los límites que el proyecto cultural neoliberal impone a los derechos indios se refieren a que no pueden violar la integridad del régimen de producción, y tiene además la intención de limitar la acumulación de poder de las organizaciones indias.

Así, el multiculturalismo en la esfera pública en México y en toda América Latina ha hecho énfasis en crear agencias para atender la problemática de los pueblos indígenas, con una intensidad en la esfera estructural institucional. De tal suerte que el reconocimiento de las identidades está acotado a su compatibilidad con el liberalismo. Otros analistas si bien avalan las duras críticas a las políticas de reconocimiento, reconocen que

éstas han significado un avance frente a las posiciones monistas del Estado (Valladares, 2000, 2001, Sieder, 2006). Para autores como Yrigoyen y Santos podemos hablar de un nuevo constitucionalismo pluralista que tiene la posibilidad de reconstruir o redefinir las concepciones monistas e individualistas de los estados liberales y que por tanto es posible construir desde la arena de los derechos colectivos una nueva juridicidad plural que brinde espacios para construir experiencias emancipatorias (Yrigoyen, 1999, Santos, 1998). Sin embargo, esto es hasta hoy en México una posibilidad a largo plazo en el mejor de los casos.

Regresando al tema de las reformas a las estructuras de poder federal que han sufrido cambios y que me interesa señalar están el Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en tanto que son instancias del poder federal a las que el movimiento indígena ha acudido en busca de respuestas a sus demandas de reconocimiento como sujetos de derecho, y a participar en las estructuras de toma de decisión en la estructura nacional. Me pareció importante incorporar el caso de la SCJN, porque se ha constituido en una suerte de válvula de escape para dirimir las decenas de conflictos que día tras día se expresan a lo largo de la geografía nacional. En este ámbito, por ejemplo, tenemos que los indígenas representados por un poco más de trescientas autoridades municipales indígenas apelaron a esta instancia de gobierno en el año 2001, con el objetivo de demandar que se emitiera un dictamen de inconstitucionalidad de la ley indígena aprobada ese año, sin embargo, las inconformidades no prosperaron (López Bárcenas, 2001 et al., y 2004) lo que provocó que el movimiento indígena asumiera que sus largos y continuados esfuerzos por recurrir a las instancias del Estado para negociar y presionar para el logro de sus reivindicaciones fueran considerados una batalla perdida, lo que se ha traducido en una suerte de desgaste y desmovilización de las organizaciones indígenas más importantes del país: el Congreso Nacional Indígenas (CNI) y la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA).

Es en este entramado que vincula los espacios, las demandas y las luchas locales y nacionales con los espacios supranacionales en donde se ha construido en nuestro país una política de la identidad que se ha centrado en tres campos primordiales: modificaciones legislativas que reconocen derechos a los pueblos, comunidades o personas pertenecientes a

un pueblo indígena, reformas institucionales y políticas afirmativas, de ellas nos ocupamos en el siguiente apartado.

La avalancha legislativa en materia indígena

En lo que se refiere al ámbito legislativo debieron de pasar casi dos centurias de vida republicana para que el Estado mexicano se reconociera como una nación pluricultural, cuando en 1992 adicionó el artículo 4° constitucional. Este vacío jurídico constitucional se empezó a cubrir con la ratificación en 1990 del convenio No. 169 de la OIT y con la reforma ya citada al párrafo primero del cuarto constitucional.

Así, a partir de la década de 1990 se inició un largo y diferencial proceso de modificaciones a constituciones estatales, leyes y códigos en materia indígena. En el nivel federal se ha modificado en dos ocasiones la constitución de 1992, recién señalada, y la aprobada en el año 2001 que fue incorporada al artículo 2° constitucional, y como es de sobra conocido se trató de una nueva ley indígena que fue rechazada por el conjunto de organizaciones indígenas del país, por el EZLN y muchos actores más; y cuya aprobación ocasionó una vez más el silencio del EZLN. Para las organizaciones indígenas la nueva ley fue considerada como una traición a los indígenas mexicanos, situación que generó un proceso de reflujo al interior del movimiento indígena, del que parece poco factible salir en el corto plazo (Pérez Ruiz, 2005).

En lo que corresponde al ámbito de las legislaciones en materia indígena a nivel local tenemos que entre el año de 1990 y 2006 se han realizado aproximadamente 222 modificaciones tanto a constituciones estatales, como a diferentes códigos: penales, civiles, sobre justicia indígena, así como a diversas leyes en materia de salud, educación, cultura, procuración de justicia, derechos humanos, medio ambiente, entre otras. Sin embargo, a pesar de esta avalancha de reglamentaciones existen distintos problemas para que los nuevos derechos puedan ejercerse, ya que por un lado no existen las condiciones, ni institucionales, ni sociales y en algunos ni la voluntad política para que los pueblos indígenas puedan ejercer los derechos reconocidos. En otros muchos casos priva el desconocimiento de la legislación tanto entre

las autoridades encargadas de implementarlas, como entre la población indígena en general, además de los “candados” que se impusieron en muchas legislaciones que impiden el pleno ejercicio de la autonomía indígena (Gómez, 2004). Con este panorama diversos analistas y activistas de los derechos indígenas han señalado el agotamiento y cierre de la fase de reconocimientos constitucionales sobre derechos de los pueblos indígenas.

La hora del Congreso

El Congreso de la Unión es una de las estructuras del poder federal que ha sufrido modificaciones tanto en su composición, que es cada día más plural, como en su papel frente a los grandes problemas nacionales. En términos generales puedo afirmar que la composición del Congreso es una de las expresiones del pluralismo político, pues en la última década se ha modificado su composición y existe una nueva correlación de fuerzas entre grupos políticos, en la cual el partido en el poder dejó de tener mayoría. Esta pluralidad ha tenido un papel significativo para poner límites al poder ejecutivo, pues hasta hace muy pocos años la función del Congreso se reducía a aprobar todas las iniciativas propuestas por el presidente de la república. Aunque también habrá que decir que los legisladores no han estado a la altura de los grandes problemas nacionales, porque priman los intereses personales y de grupo, así como las pugnas interpartidistas y faccionales antes que los intereses de la nación.

En materia indígena tenemos que si bien desde hace por lo menos tres décadas existe una Comisión de Asuntos Indígenas dentro del Congreso de la Unión, es sólo a partir de la década de 1990 cuando las demandas indígenas tienen cierta presencia en las discusiones bicamarales. El momento más relevante del Congreso en materia indígena ocurrió después de la rebelión zapatista, pues fue cuando el gobierno federal decidió que la solución a las demandas indígenas y zapatistas sería encomendada en este órgano de gobierno. También en el marco del conflicto fue cuando hubo un mayor número de indígenas en el Congreso. Por ejemplo, en la LVI Legislatura (1994-1997) dos destacados líderes formaron parte del Congreso: Antonio Hernández y Eudárico Hernández, quienes lograron que por pri-

mera vez en nuestra historia republicana se abriera el recinto legislativo a reuniones con indígenas, aquí me refiero al mes de abril de 1995 cuando se constituyó en el recinto de San Lázaro la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA). Y se discutió la primera versión de su propuesta de Autonomía Regional. Mientras que en la LVII legislatura (1997-2000), fue muy activa la participación de Marcelino Díaz de Jesús, líder náhuatl del Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia, que junto con otros legisladores, conocedores y comprometidos con la causa india lograron avances sustanciales en el debate de la problemática indígena, promovieron reformas legislativas, foros de discusión y dieron apoyo a distintas organizaciones, entre otros de los compromisos asumidos. En la LVII Legislatura (1997-2000) se destaca el hecho de que hubo tres mujeres indígenas, una senadora y dos diputadas, que se integraron a las comisiones de asuntos indígenas, de género y equidad, desarrollo sustentable, entre otras (Valladares, 2005). Las siguientes legislaturas (2000-2003, 2003-2006) también han contado con una “bancada” indígena pero lastimosamente sin la fuerza suficiente para volver a colocar el tema indígena como una de las agendas prioritarias del Congreso.

Ahora bien, en el año 2000, en el marco de la alternancia en el poder federal el Congreso volvió a ser el escenario de pugnas partidarias cuando una mayoría de legisladores se opusieron a elevar a rango constitucional la iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) que el novel gobierno foxista le envió asumiéndola como propia. En esa ocasión y después de aprobar una ley alejada de los reclamos indios en abril de 2001, los diputados panistas y priístas se limitaron a señalar que se trataba de un gran adelanto legislativo, que legislaron “pensando en no violentar la integridad de la nación”, (o sea para no dar poder a los indios) y que la reforma “era perfectible”, habrá pues que esperar a que la correlación de fuerza vuelva a estar de lado de los indígenas para impulsar una nueva reforma a la reforma.

En síntesis, a lo largo de la última década han ocurrido un levantamiento armado, una ley de amnistía, una comisión legislativa de Concordia y Pacificación (COCOPA), una Comisión de Intermediación (CONAI), dos consultas populares, traslado de una tercera parte del ejército hacia Chiapas y tres movilizaciones sociales – en 1996, 1997 y 2001-

que convocaron en conjunto a más de un millón de ciudadanos, que a pesar de los procesos de movilización y protesta no se logró legislar de acuerdo a lo signado en 1996 entre el Gobierno Federal y el EZLN en los llamados Acuerdos de San Andrés Larrainzar.²

Desafortunadamente falta mucho que hacer y por acceder a este órgano legislativo, porque además habrá que recordar que los y las indígenas que han ocupado una curul no lo han hecho por su condición de indígenas sino por su militancia en algún partido político. Además ya instalados en funciones deben de navegar a contracorriente frente a una mayoría abrumadora de legisladores para quienes la problemática indígena se restringe a implementar políticas estatales asistenciales y no el reconocimiento de los pueblos indios como sujetos de derecho.

Las reformas en materia electoral

En materia electoral también se realizaron reformas importantes en el contexto de la reforma del Estado. Antes de señalarlas me permitiré señalar que el tema de la participación en contiendas electorales en búsqueda de espacios para los indígenas ha sido uno de los temas de mayor fricción y de largo debate al interior del movimiento indígena, existen dos grandes tendencias, la sostenida por el Congreso Nacional Indígena (CNI), que acorde con los planteamientos zapatistas expresa su rechazo abierto a participar en las contiendas electorales porque consideran que las estructuras estatales no representan una solución real a las demandas indígenas. Frente a la corriente encabezada por la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) quien ha argumentado que la lucha indígena es una lucha por el poder y que una estrategia para modificar las condiciones de los pueblos indios es ir conquistando espacios en la estructura de poder y desde allí apoyar los proyectos democráticos y autonómicos étnicos. Esta polémica no surge con el zapatismo, ya que desde hace por lo menos 20 años, a finales de 1980 y a lo largo de la década de 1990 una

2 Para una crónica de los debates puede consultarse el diario La Jornada, entre otros el artículo de Pérez, Matilde "La promulgación, sin veredicto de las controversias", 16 agosto de 2001.

corriente del movimiento indígena venía luchando y proponiendo reformas legislativas que garantizaran espacios en las candidaturas al interior de los partidos políticos para garantizar su acceso a los congresos, tanto al federal como a los locales, así como para acceder a cargos dentro de la estructura municipal. Por ejemplo, ya en el año de 1989 el Frente Independiente de Pueblos Indígenas (FIPI) discutía el vacío legislativo que sobre derechos indígenas existía en la constitución.³ Un año después en 1990 un líder indígena y fundador de esta organización, Margarito Ruiz en su calidad de diputado federal⁴ inició con un grupo de líderes y académicos la elaboración de una propuesta de reformas constitucionales para el reconocimiento de los derechos indígenas.⁵ También en esa legislatura se presentó una iniciativa de ley para incorporar una sexta circunscripción plurinominal electoral indígena, que garantizaría 50 curules para los indígenas, propuestas que no pudieron prosperar entonces. Nuevamente en la pasada y la actual legislatura existe una iniciativa en el mismo sentido, pero lamentablemente las bancadas indígenas que las han propuesto han carecido de la fuerza suficiente al interior del Congreso para lograr consenso, y desde fuera del recinto legislativo el movimiento político indígena se debate entre descalificaciones y en intentos de rearticulación, lo que reduce aún más la correlación de fuerzas para dialogar con los legisladores. A pesar de estos disensos es importante destacar que la arena de la contienda electoral es uno de los espacios de la disputa india en México.⁶

3 Cf. *Excélsior*, 3 de octubre de 1989.

4 Este cargo de representación federal lo ostentó en la LIV legislatura (1988-1991), por la vía del PRD. Así mismo fue miembro de la Dirección Ejecutiva de la Secretaría de Pueblos Indios del PRD en el periodo de 1998 a 1999.

5 En ese año en el marco del Primer Encuentro Nacional de Pueblos Indígenas del PRD, Margarito Ruiz presentó una propuesta elaborada con el apoyo de Héctor Díaz-Polanco, Guillermo López y Rivas, Arnoldo Martínez Verdugo, Pablo Gómez, Araceli Burguete y Mario Zepeda. La propuesta preveía modificar el artículo 4°, 53 y 115 de la constitución de la república mexicana. Este grupo se aglutinó en el Comité de Apoyo y Defensa de los Derechos Indígenas AC, (CADDIAC) cuya promotora y fundadora fue Araceli Burguete Cal y Mayor.

6 Esta propuesta tuvo impacto cuatro años más tarde cuando después de los compromisos asumidos por los candidatos presidenciales frente a la Convención Electoral Indígena, fue la LVI Legislatura (1994-1997) la que tuvo una mayor bancada indígena. Evidentemente esta apertura fue el resultado de los diversos procesos de lucha que se vivían en esos momentos, se había realizado la Consulta sobre Derechos Indígenas organizada por la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso de la Unión. Ruiz, Margarito (1999).

En este sentido, las reformas electorales emprendidas en 1994 significaron un avance no solamente para los partidos políticos sino también el movimiento indígena. Fue en el marco del levantamiento zapatista que se dio causa a los primeros consensos para la reforma electoral. Se logró que los partidos más importantes del país PRI, PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) acordaran tres aspectos fundamentales: incorporar al Instituto Federal Electoral un consejo de ciudadanos independientes, como garantía de la imparcialidad de los procesos electorales; definir procedimientos de observación de las elecciones; y abrir espacios en los medios de comunicación para dar cabida, de forma equitativa, a la pluralidad y la competencia política (Pérez Ruiz, 2006). Podemos entonces ubicar el año 1994 como una nueva etapa que concluyó con las reformas electorales de 1996 al ciudadanizarse el Instituto Federal Electoral (IFE) y al instituirse el Tribunal Electoral Federal (TRIFE). La nueva arquitectura electoral incrementó la credibilidad y fiabilidad de las elecciones en México, tradicionalmente caracterizadas por el fraude electoral y la intervención política.

En el marco de estas reformas, del levantamiento zapatista y las diputadas partidarias y ciudadanas por el poder, y la movilización indígena nacional obligaron a todos los partidos políticos a responder incorporando en sus plataformas la cuestión indígena (Ruiz, 2000a y 2000b). A partir de entonces los partidos políticos han incorporado en sus listados de candidatos a algunos líderes indígenas, en un reducido número de casos se ha logrado arribar a un cargo. En otras ocasiones, como en el caso del PRD se logró establecer cuotas para los indígenas en las listas nominales, pero con resultados poco alentadores (Burguete, 2000). Es así que si bien todos los partidos incorporaron la temática indígena, ninguno se plantea incorporar las demandas indígenas de refundación del Estado o la pluralización de las esferas de poder, incluida las de los partidos.

Las demandas indígenas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) tiene como una de sus funciones principales fungir como garante de la división horizontal de

poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y la división vertical, dirimiendo controversias entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para fortalecer el federalismo. A la corte solamente le corresponde marcar los límites jurídicos a los que está sujeta la actuación de las autoridades públicas, en este contexto la legitimidad de las instituciones judiciales depende de su capacidad de actuar de manera apolítica y ejercer su poder apegadas estrictamente a derecho. El poder judicial se caracterizó durante gran parte del siglo pasado por una relativa debilidad institucional con respecto a los otros poderes, en particular del Ejecutivo. Históricamente se evitó que la Corte se involucrara en asuntos políticos, por lo que la defensa judicial se concentró en el juicio de amparo como la única garantía constitucional efectiva. Habrá que señalar que debido a que las disputas entre órganos y niveles de gobierno solían resolverse a través de mecanismos internos del régimen hegemónico, las controversias constitucionales tuvieron un uso muy escaso.⁷

Fue en el año de 1994, cuando el entonces presidente de la república, Ernesto Zedillo envió una iniciativa de reformas que reforzó el papel de la Suprema Corte como tribunal constitucional con la nueva redacción del artículo 105 que reglamentó con mayor precisión las controversias constitucionales e introdujo por primera vez las acciones de inconstitucionalidad. Las controversias constitucionales si bien ya estaban contempladas en la Constitución, se limitaban a la pugna entre estados, entre sí o con la Federación. Con la reforma de 1994 se incluyó explícitamente a los municipios que carecían de un medio de defensa frente a los estados y la federación (Berruecos, 2002).

La envergadura de esta reforma se puede apreciar en dos ámbitos: por un lado la SCJN es una instancia que permite hoy en día dirimir los conflictos que se han generado por la diversidad y la competencia política,

7 La controversia constitucional se da, básicamente, por las diferencias legales que se suscitan entre instituciones representativas de gobiernos (por ejemplo, la Federación y un Estado o el Distrito Federal), o incluso en controversias surgidas entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo. Las acciones de inconstitucionalidad son aquellas que plantean una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La acción de inconstitucionalidad da lugar a la invalidez de la disposición declarada inconstitucional. Esto no conlleva a su derogación, pues el texto de la disposición inconstitucional no es eliminado, sino que únicamente pierde su fuerza de aplicación.

una de cuyas expresiones es la multiplicación de conflictos electorales a los que se debía dar una salida, por otro lado, la cada vez más frecuente demanda de hacer efectivo el pacto federal por parte de los municipios y los estados, que requería de su canalización en una instancia de gobierno que ha servido como catalizador y reforzador del proceso de judicialización de los conflictos políticos de las últimas décadas. Como testimonio de este proceso de judicialización de la política e incluso de las protestas y movimientos políticos podemos recurrir a los datos duros referidos a los casos atendidos por la SCJN (véase cuadro No. 1).

| Cuadro No. 1. Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad | |
|---|--|
| Año | Número de controversias y acciones de anticonstitucionalidad |
| 1917-1992 | 50 |
| 1993-1994 | 5 |
| Después de la Reforma | |
| 1995-1998 | 144 |
| 2001 | 331 sólo de municipios indígenas. |

Como podemos ver, el impacto de las reformas ha sido importante, pues en 75 años sólo se acudió en 50 ocasiones a dirimir un conflicto de competencias en este órgano judicial y después de la reforma el promedio anual estuvo en el orden de los 53 casos, es decir, es una cifra que superó lo atendido en tres cuartos de siglo. De acuerdo al análisis realizado por Berruecos, de las 144 controversias interpuestas entre 1995 y 1998, más del 80 por ciento fueron presentadas por los municipios contra el poder Ejecutivo e incluso en contra del Tribunal de Justicia de sus estados. Es así que en esta última década los temas en disputa por competencias en la federación se han multiplicado y van desde conflictos por la distribución de los recursos económicos destinados a los estados y municipios, hasta contra las acciones del Ejecutivo en temas como el FOBAPROA, en materia de energía eléctrica, la libre importación de fructuosa, pasando por la disputa de recursos hídricos en el norte del país, hasta por los conflictos electorales y las demandas de mayor autonomía para los municipios.

En este contexto de apertura, el movimiento indígena acudió también a la SCJN a promover a través de 331 autoridades de igual número de municipios a interponer acciones de inconstitucionalidad contra la aprobación de la Ley Indígena en 2001. Lamentablemente la parcialidad política que debería regir a este órgano de gobierno y actuar apegados de derecho quedó sólo en una promesa, pues todas las acciones interpuestas fueron rechazadas una a una,⁸ aún cuando incluso antes de la aprobación de la ley por la Cámara de Diputados federal, diversos congresos locales la habían rechazado, tales fueron los casos de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, en cuyos territorios habita más del 50 por ciento de la población indígena nacional.

Tenemos pues una continua persistencia de las organizaciones, líderes y autoridades indígenas por apelar a los tres niveles de gobierno de la federación para que se cumpla lo pactado en San Andrés en 1996 entre el EZLN y el gobierno federal, para lograr que la demanda de autonomía y apertura democrática arriben a tierras indias pero lamentablemente ninguna propuesta que vulnere la estructura de poder parece tener cabida en las actuales circunstancias.

Entre avances y dilemas sobre los derechos indígenas

Con el recuento que hemos realizado hasta aquí podemos afirmar que ha sido en los intersticios del mundo neoliberal contemporáneo en donde los pueblos indígenas han logrado el reconocimiento de sus derechos colectivos. Pues los modelos de multiculturalidad se han centrado en las fronteras de permisibilidad que el sistema mundo les puede conceder sin sufrir cambios sustanciales.

Esto a pesar de que el reconocimiento de la diversidad hoy en día se ha constituido en un dilema, es decir, en un asunto que no puede ignorarse o posponerse, es un fenómeno social que exige respuestas (Assies et al., 1999). Este modelo social, que en términos discursivos busca recono-

8 Un análisis puntual de los recursos interpuestos y las respuestas de los magistrados de la SCJN puede consultarse en el trabajo de Magdalena Gómez (2004).

cer y disminuir las desigualdades construidas por centurias de colonialismo y neocolonialismo pero no ha logrado derribar los muros del racismo que hoy en día criminaliza a los diferentes, a los sectores subalternos, a quienes se responsabiliza de los grandes males del mundo: la pobreza, la violencia, el narcotráfico y la saturación de las grandes urbes metropolitanas. Por lo que entre los grandes retos de las políticas multiculturales está el impactar, incorporar y proponer alternativas no centradas solamente en el ámbito legislativo y en las “políticas afirmativas” dirigidas a las minorías y a los pueblos indígenas, debemos construir un modelo que detenga y revierta la exclusión y la pauperización acelerada de millones de seres humanos en esta etapa del capitalismo salvaje. Requerimos construir un modelo donde la multiculturalidad sea acompañada de equidad y justicia social y donde la responsabilidad del Estado sea la de garantizar que tanto en el ámbito legislativo, como el institucional sean garantes del ejercicio de una convivencia multicultural con justicia social.

Debemos reconocer también que la movilización indígena nacional de la última década y sus demandas políticas fueron procesos políticos que obligaron al Estado mexicano a enfrentarlos de frente, a discutir sus reclamos en la escena pública, bajo el escrutinio internacional y las protestas y solidaridad de miles de ciudadanos del país y del extranjero.

Así las cosas, tenemos que a más de una década de iniciada la lucha autonómica en México que las dos organizaciones políticas nacionales más importantes del país –ANIPA y CNI– han intentado reconstituir sus espacios, sin éxito, sin embargo, algunos de sus líderes han mantenido el esfuerzo de estar presentes en los foros internacionales como es por ejemplo en el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la ONU, en la OEA, así como en los foros que los altermundistas han construido frente al neoliberalismo. Mantienen su interés por vincularse con luchas más amplias, a veces en acompañamiento o sumándose con Organizaciones no Gubernamentales, en otras representado a sus organizaciones en diferentes foros, han formado parte de las movilizaciones sociales por la equidad, la dignidad, contra la importación de semillas transgénicas, contra la explotación o prospección de los recursos naturales de sus territorios, se han manifestado contra proyectos como el Plan Puebla Panamá, contra la explotación y la violencia que sufren los migrantes, contra la desigualdad

de género, entre otras muchas causas que han convertido a los indios mexicanos en luchadores de una cultura particular que para sobrevivir requiere de un Estado multicultural, se trata de luchadores sociales para quienes el futuro no se decide solamente en la comunidad y la cabecera municipal, sino en los foros internacionales y es en esa larga cadena que vincula lo local con global desde donde han decidido luchar.

La larga lucha de los pueblos indígenas en México ha sido compleja, en el camino se ha cosechado algunos triunfos que el movimiento indígena no reconoce como tales, pero que sin duda fueron actores que en coyunturas específicas han logrado que en México se instaure una suerte de política de la identidad y una política pública que dirige importantes recursos a las regiones indígenas, no son dádivas, es una obligación del Estado el garantizar el bienestar de todos los ciudadanos y redistribuir la riqueza que se genera en todo el territorio nacional.

Las organizaciones indígenas como el CNI están frente al reto de reconstituir lo creado y volver a fortalecerse frente a la nueva coyuntura que abrió el proceso electoral de julio de 2006 y replantear sus estrategias de lucha. En cuanto a la otra organización, la ANIPA el reto no es menor, pues el costo político en pérdida de legitimidad de muchos de sus líderes al haber decidido incorporarse en distintos cargos de la estructura pública federal en este gobierno de derecha será difícil de remontar. Sin duda, las grandes interrogantes para todos los actores que participan en un movimiento social es si deben ser siempre opositores férreos a los gobiernos, si no se debe negociar, y ¿cuándo y con quién establecer alianzas para fortalecer sus frentes de lucha? si conquistar espacios de poder significa el fin de un movimiento, ¿deben siempre rechazar estas opciones?, si luchar dentro de una estructura que se desea cambiar es una traición a los principios del movimiento, hasta dónde y hasta cuándo se debe transigir, no debemos olvidar que se disputa en este escenario neoliberal, con las armas de la sociedad red, y en los márgenes que el modelo político y económico imponen.

Un aspecto que me parece importante rescatar es el hecho de que ante la negativa de legislar de acuerdo a lo demandado por el movimiento indígena organizado se entra en una fase de reflujo, en la que el movimiento indígena no logró evaluar o rescatar sus aportes a la construcción de la

nueva democracia en México, por ejemplo, los avances registrados en materia electoral, en materia de educación, salud, entre otras muchas, responden en buena medida a la movilización india, sin embargo, estos logros no han sido reivindicados o asumidos como un triunfo de su movilización social, el pesimismo y la percepción de derrota total triunfó, frente a una postura que podría reivindicar los avances modestos que lograron en la última década. Me parece que el otro rubro que nos ayuda a entender esta fase de reflujo al interior del movimiento indígena, tiene que ver con el gran esfuerzo invertido en consolidar una postura que confluiera en lo que se ha llamado “la juridización de las demandas indias” e incluso la juridización del movimiento indígena. Sin embargo, el límite o el desencanto frente al intenso proceso de modificaciones constitucionales en materia india, tienen que ver con una realidad que muestra que no son suficientes las centenas de leyes modificadas mientras los cimientos de la inequidad sigan inamovibles y la crisis económica continúe expulsando a miles de mexicanos allende las fronteras, sometiendo a las mujeres que se quedan en los pueblos y comunidades a nuevos roles sociales y sobreviviendo con dobles o triples jornadas de trabajo en tierras arrasadas.

Finalmente podemos afirmar que a lo largo de la última década ha sido claro que el reconocimiento de los derechos indígenas ha quedado en buena medida supeditado a la resolución del conflicto del EZLN, pues la fase de reconocimientos está agotada y enfrentamos nuevas tensiones, tenemos una cosecha amarga para todos los mexicanos en términos de la construcción de una democracia: un Congreso en el que privan las pugnas partidarias y no el interés de la nación, partidos políticos que ofrecen espacios a los líderes indígenas siempre y cuando subordinen sus intereses a los del partido, una economía agropecuaria devastada, un país con un cuarto de su población viviendo y trabajando temporal o permanentemente en los Estados Unidos, lo que tal vez lleve a que se repita el ciclo de protestas y a la construcción de utopías libertarias en los espacios regionales y comunales, en donde cada cabildo ganado por la vía democrática, cada escuela, cada profesionista, cada defensor de los derechos humanos, cada espacio conquistado sea reivindicado como un aporte del movimiento indígena a la democracia de nuestro país.

Bibliografía

- Assies, Willem, Gemma van der Haar y André Hoekema, ed. (1999). *El reto de la diversidad*. México: El Colegio de Michoacán.
- Berruecos García Travesí, Susana (2002). “La judicialización de la política y el aprendizaje de la SCJN. El boom de las controversias”, *Masiosare* Número 222, Suplemento de La Jornada, 5 de mayo. México.
- Burguete, Araceli (2000). “Pueblos indígenas y partidos políticos en América Latina. Desafíos de una nueva relación”. En Milka Castro *XII Congreso Internacional Derecho Consuetudinario y pluralismo legal: Desafíos en el Tercer Milenio*. Chile: Universidad de Chile-Universidad de Tarapacá, Tomo II, pp. 555-563.
- Díaz-Polanco, Héctor (1997). *La rebelión zapatista y la autonomía*. México: Siglo XXI.
- Gómez, Magdalena (2004). “La constitucionalidad pendiente: la hora indígena en la corte”. En *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, coord. Aída Hernández, Sarela Paz y Teresa Sierra, 175-205. México: Cámara de Diputados-CIESAS-Porrúa.
- Hale, Charles R. (2004). Rethinking indigenous politics in the era of the ‘indio permitido’, *NACLA Report on the Americas*, 38 (2) september-october.
- Knight, Alan (1995). “Continuidades históricas en los movimientos sociales”. En *Paisajes Rebeldes. Una larga noche de rebelión indígena*, coord. Jane-Dale Lloyd y Laura Pérez Rosales. México: Universidad Iberoamericana.
- López Bárcenas, Francisco, et. al. (2001). *Los derechos indígenas y la reforma constitucional en México*. Serie Derechos Indígenas No. 1. México: Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indios.
- López Bárcenas, Francisco (2004). “La lucha por la autonomía indígena en México: un reto al pluralismo”. En *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, coord. Aída Hernández, Sarela Paz y Teresa Sierra, 207-331. México: Cámara de Diputados-CIESAS-Porrúa.

- Pérez Ruiz, Maya Lorena (2005). *¡Todos somos zapatistas! Alianzas y rupturas entre el EZLN y las organizaciones indígenas en México*. México: INAH.
- _____ (2006). El EZLN y el retorno a su propuesta radical. *Cultura y Representaciones Sociales* 1(1): 33-68. México: UNAM, septiembre.
- Reina, Leticia (1980). *Rebeliones campesinas en México (1819-1906)*. México: Siglo XXI.
- Ruiz, Margarito (1999). “La Asamblea Nacional Indígena por la autonomía”. En *México. Experiencias de autonomía indígena*, coord. Araceli Burguete. Documento 28. Dinamarca: IWGIA.
- Ruiz Mondragón, Laura (2000a). El voto indio en el año 2000, nuevamente para el PRI. *Ce-Acatl*, 103: 46-59. Julio. México.
- Santos, Boaventura de Souza (1998). *La globalización del derecho*. Bogotá: ILSA.
- Sarmiento, Sergio y Consuelo Mejía (1988). *La lucha indígena un reto a la ortodoxia*. México: Siglo XXI.
- Sieder, Rachel (2006). “El nuevo multiculturalismo en América Latina: ¿Relagulación o emancipación? *Boletín del Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales AC. (CEAS)*. septiembre, México.
- Valladares, Laura (2000). Profetas del México Autonomico: Simbolismo y ritualidad en las protestas indias en la ciudad. *Alteridades* 10 (19): 41-54, enero-junio. México: UAM-I, México.
- _____ (2001). El debate indio sobre la ciudadanía multicultural en México: La revuelta por la dignidad. *Boletín Antropológico* 53: 313-334, septiembre-diciembre. Mérida: Centro de Investigaciones Etnológicas-Museo Arqueológico- Universidad de los Andes.
- Yrigoyen, Raquel (1999). Vislumbrando un horizonte pluralista: rupturas y retos epistemológicos y políticos. *América Indígena*, Vol. LVIII, números 1 y 2 correspondientes a 1998 “Pluralismo Jurídico y Derechos indígenas en América Latina”. México: INI-III.