

Indigenismo legal: la política indigenista de los noventa

Saldívar, Emiko

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Saldívar, E. (2003). Indigenismo legal: la política indigenista de los noventa. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 46(188-9), 311-337. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2003.188-9.42425>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Indigenismo legal: la política indigenista de los noventa*

EMIKO SALDÍVAR**

Resumen

En este artículo se discute el papel que tuvo el Instituto Nacional Indigenista (INI) en la promoción de los derechos indígenas. Asimismo, se analiza de qué forma los discursos neoliberales sobre derechos indígenas formaron parte de una política social que acabó por reemplazar los programas de asistencia por un énfasis en la legalidad y la democracia. La autora sostiene que, al hacer esto, se redefinió el papel de los indígenas que pasaron de ser clientes a ser ciudadanos.

Abstract

In this paper, the author discusses the role that the Instituto Nacional Indigenista (INI) had in the promotion of indigenous rights and of how neo-liberal discourses on indigenous rights backed a social policy that replaced redistributionist and welfare programs with an emphasis on democracy and legality, and by doing so redefined the role of indigenous peoples from clients to citizens.

Palabras clave: indigenismo, Instituto Nacional Indigenista, derechos indígenas, clientes, ciudadanos.

Uno de los aspectos más relevantes e innovadores del indigenismo¹ en la década de los noventa es, sin duda, la importancia que toma el aspecto legal de la vida de los pueblos indígenas en la política del Estado. La demanda por el reconocimiento de derechos legales a los pueblos indígenas ha marcado, desde finales de los años ochenta, un importante cambio en la definición de “pueblo indígena” y su relación con el Estado. Este cambio responde, por un lado,

* Este artículo se basa en una investigación etnográfica realizada por el Instituto Nacional Indigenista (INI) entre 1996 y 2000.

** Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana, Prolongación Paseo de la Reforma 880, Lomas de Santa Fe, CP 01210, México, D.F.

¹ Por indigenismo se entiende las políticas y prácticas institucionales dirigidas a la población indígena.

a la creciente demanda del movimiento indígena a nivel mundial que reclama una nueva relación para convertir a los indígenas en sujetos legales (ciudadanos) con derechos y obligaciones. Por el otro, se enmarca dentro de una política de Estado que busca reducir las acciones y políticas de bienestar social. Este artículo discutirá el papel que tuvo el Instituto Nacional Indigenista (INI) en la promoción de los derechos indígenas. El objetivo central es presentar algunos elementos que puedan ayudar a realizar un balance de los cambios (y continuidades) en la política indigenista del Estado mexicano. Basado en un estudio etnográfico del INI, entre 1995-2000, se analiza el papel que tuvo el INI en la promoción de los derechos indígenas durante este periodo. Igualmente se intenta contribuir a entender la forma en que la discusión sobre derechos indígenas ha marcado un giro (o no) en las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas. El estudio detallado sobre las prácticas y los discursos indigenistas del personal del INI permiten entender de forma más puntual de qué manera la promoción de derechos indígenas trajo cambios, así como continuidades, en las políticas y prácticas indigenistas del gobierno mexicano. La discusión se centra en el desarrollo de la promoción de los derechos indígenas por parte del INI. Se analiza cómo ciertas decisiones institucionales ayudaron a la promoción de los derechos indígenas y cómo se vieron limitadas por la inercia que ha caracterizado la relación entre indígenas y Estado. A su vez se describe cómo iniciativas institucionales ayudaron a la promoción de los derechos indígenas, pero también se señala cómo es que el indigenismo de Estado sigue permeando las posibilidades de cambios en la relación entre pueblos indios y Estado.

Durante la década de los noventa, tres sucesos fueron relevantes para poner en lugar central la discusión sobre los derechos indígenas en México: 1) el reconocimiento oficial del gobierno federal del artículo 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT); 2) la reforma constitucional de 1992 sobre los artículos 4º y 27; y 3) los Acuerdos de San Andrés entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal en 1996. A partir de estos sucesos se observa un giro importante en la discusión sobre asuntos indígenas en el ámbito nacional; en la prensa y otros medios de comunicación el tema indígena está presente de manera regular. Además, las organizaciones indígenas incorporan a sus tradicionales deman-

das económicas y sociales el reclamo por derechos de autonomía y autodeterminación dentro de un discurso donde la identidad indígena juega un papel importante.

En el ámbito oficial, durante las administraciones de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, observamos que el gobierno incorpora la promoción de derechos legales para la población indígena. Estos nuevos lineamientos en la política social se dan en un contexto general de abandono de políticas redistribucionistas y de bienestar social de cobertura universal (característico de los gobiernos previos a la crisis económica de 1982), sustituyéndolas con políticas que hablan de corresponsabilidad por parte del ciudadano en la obtención de estos servicios y políticas de atención directa y focal a los sectores que se encuentran por debajo del nivel de pobreza. Así, el nuevo giro responde a la tendencia general de reducir al Estado benefactor, sobre todo en su carácter interventor, con el propósito de permitir que la sociedad civil y el mercado cumplan el papel regulador previamente ejecutado por éste. Para la población indígena, siendo que su mayoría está debajo de los niveles de pobreza, la atención se encuentra enmarcada entre los parámetros diseñados para la atención a la pobreza, donde el indígena es definido como pobre. Paralelamente, el creciente reconocimiento del elemento étnico da pie a una política dirigida, ya no a integrar a la población indígena a través de la asimilación, sino a modificar los marcos legales nacionales (p. ej., reforma al artículo 27) para incorporar a la población indígena como tal —con sus recursos humanos, culturales y naturales— al nuevo proyecto de Estado. A esta nueva modalidad la he denominado “indigenismo legal,” y se define por una política que busca reconocer (ciertos) derechos a los pueblos indígenas que facilite su integración al mercado como ciudadanos y limite la responsabilidad social y el papel tradicional de tutelaje del Estado.

Desde la fundación del Estado mexicano la política seguida hacia la población indígena se ha caracterizado por ser diseñada y ejecutada predominantemente por personas no indígenas.² La política indigenista del México independiente ha fluctuado en el reconocimiento limitado o negación de los pueblos indígenas. Ambas posturas re-

² En el caso de México, donde la ideología del mestizaje indio-español ha marcado las pautas del proyecto racial del país, entiendo por no-indio toda población que no se identifica como perteneciente a un pueblo indígena en la actualidad.

presentan los dos extremos de una misma agenda: la integración de los pueblos indígenas al proyecto nacional. A pesar de ello, es importante distinguir que las políticas y las estrategias para lograr dicha integración han sido diversas y responden a diferentes contextos políticos, económicos y sociales. Por ejemplo, en un principio en el Estado liberal (1810), inspirado en los ideales jacobinos de igualdad legal, se desconocen las Repúblicas de Indios, establecidas por la Corona Española, al ser consideradas discriminatorias por darle un estatus legal diferente a los indígenas; medio siglo más tarde, las Leyes de Reforma de 1867 buscaron la incorporación de tierras comunales al sistema de propiedad privada, y para principios del siglo XX, bajo el espíritu revolucionario, se anheló incorporar a la población indígena al proyecto modernizador a través de programas de alfabetización e introducción de nuevas tecnologías de producción, con el fin de integrarla activamente a la economía nacional. Desde finales del siglo XIX, pero principalmente después de la Revolución, los antropólogos tuvieron un papel determinante en el diseño de las políticas del Estado en materia indígena. Esta tendencia continuó hasta los años sesenta, cuando una nueva generación de antropólogos buscó separarse de la estrecha relación entre la disciplina y el Estado. De aquí surgen dos perspectivas sobre materia indígena, una de corte marxista que plantea que la discriminación del indígena es de carácter económico y por lo tanto hay que combatir las condiciones de explotación de éstos (Pozas, 1971). La otra postura sostiene que las políticas de asimilación del indígena discriminan la particularidad cultural de los pueblos indígenas. En este sentido el desarrollo económico debe estar acompañado de la defensa y rescate de la cultura y tradiciones indígenas (Bonfil, 1970, 1987). Oficialmente estas perspectivas se ven reflejadas en una política indigenista de participación, en la que se busca que el indígena sea agente participante de su desarrollo.

En los años noventa, la política indigenista rescata gran parte de la idea participativa acompañándola de una política que busca modificar los marcos legales nacionales para incorporar a la población indígena al proyecto neoliberal. Reflejando la importancia que la etnicidad ha adquirido desde la década de los ochenta y marcando un cambio en las demandas tradicionalmente hechas por la población indígena durante el siglo XX. De acuerdo con Rodolfo Stavenhagen

(1980), el movimiento indígena, desde los años cuarenta, inició con demandas por algún tipo de predistribución y justicia histórica con una gran idealización del pasado. Durante la década de los setenta y principios de los ochenta las demandas se centran en la solución de conflictos agrarios y de bienestar social. Durante este periodo, los reclamos por justicia económica y social fueron acompañados por demandas de reconocimiento legal de autonomía y autodeterminación, en donde la identidad étnica se convirtió en el principio unificador³ (Díaz-Polanco, 1991; Stavenhagen, 2000).⁴

La promoción de los derechos indígenas en el INI

En respuesta al creciente interés en los derechos humanos, a mediados de los ochenta, el INI empezó a poner atención en la situación legal de los pueblos indígenas. En 1984, el abogado y director del INI, Miguel Limón Rojas, estableció el Programa de Defensoría de Presos Indígenas. Este programa fue creado con el objetivo de proporcionar asesoría legal a prisioneros indígenas que no tenían acceso a una defensa legal justa (Gómez, 1990). Para este programa, el Instituto contrató a 35 abogados y un grupo de antropólogos que, juntos, iniciaron un estudio sobre la situación legal de los indígenas en el país.

Dicha investigación se inició en prisiones federales del país con un censo sobre la cantidad de prisioneros indígenas y la situación de éstos. Los resultados revelaron que la mayoría de los prisioneros indígenas no había recibido un juicio justo: 70% no tenía sentencia, y 35% había permanecido en prisión más tiempo de lo establecido por la ley (INI, 1993). Por lo general, los indígenas no eran sujetos

³ En julio de 1989, poco después de la reforma del artículo 169 de la OIT, el primer encuentro continental de pueblos indígenas celebrado en Quito, Ecuador, estableció que: "Ahora estamos conscientes [los pueblos indígenas] que nuestra liberación completa sólo puede expresarse a través del ejercicio total de nuestra autodeterminación [...] y el derecho que tienen los pueblos indígenas al control sobre nuestros territorios, incluyendo el control y manejo de los recursos naturales de la tierra, el subsuelo y el espacio aéreo" (Díaz-Polanco, 1991:202-201).

⁴ De hecho, el reconocimiento de los pueblos indígenas es resultado de la demanda por el reconocimiento legal expresado en muchos foros nacionales e internacionales por organizaciones indígenas. Sin embargo, un estudio detallado de la influencia que tuvieron las demandas indígenas en la creación del artículo 169 y otras reformas legales a nivel nacional y a nivel mundial todavía necesita ser realizado.

de un trato equitativo frente al sistema legal, particularmente en tres áreas: penal, agraria y laboral. Dicho estudio hizo evidente que los indígenas eran víctimas de una extrema discriminación bajo el sistema penal del país. Barreras del lenguaje, poco entendimiento de sus derechos y del sistema legal, dificultades económicas y la discriminación del aparato legal contra ellos, eran unos de los factores más comunes que enfrentaban los indígenas.

Aunado a la discriminación experimentada en el sistema legal por los prisioneros indígenas, muchas de las comunidades indígenas estaban inmersas en conflictos de tierras, a veces violentos, con comunidades vecinas. Además, la falta de definición legal impedía a muchas comunidades tener acceso a crédito y otro tipo de apoyo económico que requería documentación. Aún más, la coexistencia de usos y costumbres en el uso y manejo de la tierra generó conflictos que el sistema legal fue incapaz de manejar. En el aspecto laboral la mayoría de los indígenas contaba con poca o ninguna protección legal. Empleados como jornaleros agrícolas, en trabajos domésticos y en la industria de la construcción, la mayoría de los indígenas no contaba con cobertura médica, de retiro o ninguna otra forma de seguridad social.

En un intento por reducir el impacto negativo del sistema legal sobre la población indígena, el INI inició una campaña para dar asesoría legal a dicho sector. Entre 1984 y 1988, dos mil prisioneros indígenas fueron liberados después de haberse pagado multas menores por medio del Instituto o por un proceso legal adecuado. En coordinación con la Secretaría de Reforma Agraria, 34 acuerdos agrarios fueron aprobados y 234 000 hectáreas de tierra fueron legalizadas (INI, 1994:46).⁵

Como parte de la campaña se realizaron reuniones con autoridades indígenas para poder entender mejor sus usos y costumbres, así como informarles sobre sus derechos legales. Durante estas reuniones o talleres quedó claro que la mayoría de los conflictos surgía debido a la coexistencia de usos y costumbres y el derecho positivo. Sin embargo, el resultado más relevante fue que las autoridades del gobierno se dieron cuenta que el conocimiento del derecho positivo

⁵ Pero como se ha observado con los conflictos agrarios en Oaxaca, en mayo y agosto de 2002, muchos de los conflictos continúan, no por falta de resolución legal, sino por falta de ejecución por parte del Ejecutivo (véase López Bárcenas, 2002).

por parte de los indígenas no era suficiente para garantizar sus derechos, y que se requería una reforma legal más profunda que reconociera la presencia y derechos de los pueblos indígenas. Como lo señaló la coordinadora del programa, Magdalena Gómez, en 1988:

En un principio vimos la palpable injusticia que sufren los indígenas en las cárceles y tratamos de contribuir a disminuirlas. Para ello fue necesario acercarnos a las autoridades tradicionales indígenas y escuchar de ellas su visión sobre los delitos, los conflictos y sus maneras de resolverlos. [...] Otro problema que surgió es el de analizar las alternativas posibles para resolver el choque cultural que produce la aplicación del derecho positivo mexicano en los pueblos indios. [...] por ejemplo, disponer de traductores indígenas en los juicios, llamar a las autoridades tradicionales a los juicios, reconocer los peritajes antropológicos.

Sin embargo [...], es indudable que se requiere legislar sobre los mismos; pero legislar constitucionalmente, reconocer su existencia en la ley fundamental, ya que cualquier legislación secundaria seguirá presa de la contradicción de origen (Gómez, 1990:385-386).

Según lo señala Gómez, los lineamientos originales del Programa de Asesoría se basaron en una preocupación por la discriminación en contra de los indígenas como individuos por el sistema legal, y no es sino hasta después que resultó necesario hacer reformas legales. El resultado de esta primera iniciativa tuvo importantes implicaciones en el desarrollo de la defensa legal de los pueblos indígenas por parte del INI, así como el marco legal de la siguiente década.

A partir de este trabajo, el INI empieza a promover los derechos indígenas desde la perspectiva de los derechos humanos, postura generalmente identificada con el antropólogo Rodolfo Stavenhagen y con la abogada Magdalena Gómez, quienes argumentan que garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas es un derecho humano básico, siendo que el mundo está constituido por una multiplicidad de grupos, el reconocimiento legal de estas diferencias es una garantía de los derechos humanos (Stavenhagen, 1988, 1990, 2000; Gómez, 1990, 1998). Contrariamente a posiciones relativistas sobre derechos humanos, que consideran que el reconocimiento de

derechos específicos a un grupo determinado va en contra del principio liberal universal de los derechos humanos, los defensores de los derechos multiculturales creen que la imposición de grupos hegemónicos sobre el resto es, *de facto*, una violación de los derechos culturales en la medida en que la sobrevivencia cultural de los grupos no hegemónicos se encuentra en peligro (Stavenhagen, 2000: 11-19). Sobre esta posición, escribe Magdalena Gómez:

[...] Está buscando el reconocimiento constitucional a una realidad social que permanece a contrapelo de la pretensión de homogeneidad y de igualdad [...] Ninguna de las llamadas garantías individuales permite la adaptación a estos derechos colectivos, a estos derechos de pueblo, a este nuevo sujeto jurídico (Gómez, 1998:127).

Esta perspectiva aborda el conflicto entre derechos individuales y derechos colectivos, defendiendo a los derechos colectivos como parte de los derechos humanos.

En la década de los noventa, bajo la dirección del antropólogo Arturo Warman, y siguiendo la tendencia de la administración de promover los derechos humanos, el INI expandió el trabajo legal iniciado en la administración previa. En 1989 se creó la Dirección de Procuración de Justicia, con el objetivo de fortalecer la defensa legal de los indígenas y generar información, así como propuestas legales para mejorar la situación legal de los pueblos indígenas.

La Dirección se conformó por cuatro subdirecciones: Asuntos Penales; Asuntos Agrarios; Asuntos Laborales; y Antropología Legal. Las subdirecciones de Asuntos Penales, Agrarios y Laborales tuvieron la tarea de localizar las áreas más importantes donde los indígenas no contaban con apoyo legal. Para llevar esto a cabo, cada subdirección estableció una serie de acuerdos con diferentes agencias gubernamentales, tales como la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Reforma Agraria, para poder agilizar los casos legales de indígenas. También, como respuesta al número de indígenas que no contaban o tenían un registro de nacimiento irregular, el INI, junto con la Oficina Nacional del Registro Civil, inició una campaña nacional para registrar y regularizar el registro civil de la población indígena.

En este periodo, la subdirección de asuntos penales realizó un censo nacional que mostró que había 28 451 prisioneros indígenas en prisiones federales. Para 1994, a través de la intervención del INI, 8 429 prisioneros habían sido liberados, igualmente, se realizaron una serie de acuerdos entre el INI y agencias judiciales de diferentes estados. En 1989, el INI firmó un convenio con el Ministerio de Justicia de la ciudad de México, en donde éste último aceptaba avisar al INI si alguna persona indígena era procesada y el INI proveería un traductor y la asesoría de un perito sobre usos y costumbres si era necesario. En 1991, se firmó un acuerdo con el Ministerio de Justicia de la República para cooperar con la revisión de los casos de indígenas procesados por crímenes federales. En el mismo año, convenios similares fueron firmados con los estados de Baja California, Campeche, Durango, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, Puebla, Sonora, Tabasco, Yucatán y Veracruz. Sin embargo, a pesar de las reformas de los códigos penales y los acuerdos institucionales, en 1994 el INI reportó que la persecución legal de prisioneros indígenas estaba teñida por procedimientos burocráticos lentos y el hecho de que “en muchas ocasiones los jueces no toman en cuenta las circunstancias atenuantes relacionadas a la situación cultural del perseguido” (INI, 1994:62).

Debido a la situación general de ambigüedad legal sobre la tenencia de la tierra en comunidades indígenas, la Subdirección de Asuntos Agrarios creó tres programas: Conciliación, Asesoría y Gestión, y Diagnóstico. Cada programa se formó con brigadas especiales con la finalidad de buscar soluciones. Debido a la inminente falta de tierra, el Programa de Conciliación buscó encontrar solución a los conflictos de tierra a través de la conciliación entre las partes. Entre 1989 y 1993, de los casos atendidos por las instituciones, 70% se resolvió por la vía de la conciliación, pero la Ley Agraria no permitía el reconocimiento legal de estos acuerdos “informales”. Después de la reforma del artículo 27 y de la Ley Agraria (1992), se facilitó el reconocimiento legal de dichos acuerdos.⁶

En el aspecto de asuntos laborales, el objetivo principal del INI fue la atención a migrantes indígenas. En 1992, por primera vez, el INI dirigió su atención a esta población a través del Programa de Aten-

⁶ Sin embargo, después de 1990, con el establecimiento del PROCEDE y el parcelamiento del ejido, el reconocimiento de acuerdos privados se ha vuelto más problemático debido a los procedimientos burocráticos que implican (notas de campo, 2001).

ción a Indígenas en la ciudad de México, y del Programa de Jornaleros bajo las siglas de Solidaridad (INI, 1994, 1993). Al mismo tiempo, el INI estableció varios acuerdos de trabajo con objeto de promover los derechos indígenas con otras oficinas del gobierno. Estas acciones se acompañaron de la publicación y distribución de más de 70 000 folletos sobre el artículo 169 de la OIT y el artículo 4º en varios idiomas —náhuatl, zapoteco, mixteco, maya y ñhañhu— y 40 000 libros sobre usos y costumbres y manuales legales (INI, 1994). Y se escribieron libros tales como *Donde no hay abogado* (Gómez y Olvera, 1990) con el fin de ser utilizados por indígenas como guía para entender procedimientos legales básicos.

Otra de las funciones importantes de la Dirección de Procuración de Justicia fue la promoción de los derechos indígenas entre la población no indígena. Se realizaron campañas entre trabajadores del sistema legal y oficinas gubernamentales para sensibilizarlos sobre la importancia de los derechos indígenas. La Dirección enfatizó en la promoción de la reforma legal, bajo la convicción de que era la única manera de asegurar un trato justo para los pueblos indígenas. Pero lo más importante fue el papel que tuvo la Dirección en la promoción de las reformas legales, como en el caso de la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México. Creada en 1989 por el entonces presidente Salinas de Gortari, esta comisión formada por personal del INI, reconocidos académicos, ex directores del INI, y otros miembros de gobierno, tenía la tarea de presentar una propuesta de ley para el reconocimiento legal de los pueblos indígenas.⁷ Aunado a esto, el Instituto ayudó en los cabildeos necesarios para promover la aprobación del artículo 169 y escribir la propuesta de Ley de la Reforma del artículo 4º, en 1992.⁸

Paralelamente, la Dirección realizó talleres en comunidades y organizaciones indígenas para promover el uso y entendimiento de los

⁷ La Comisión estaba integrada por: Dr. Arturo Warman, Presidente; Mtro. Guillermo Espinosa, Secretario Técnico; José del Val, Gonzálo Aguirre Beltrán, Guillermo Bonfil, Salomón Nahmad, Ofelia Medina, Carlos Tello, Fernando Benítez, León García, José Dávalos, Jorge Madrazo, Mari Carmen Serra Puche, Rodolfo Stavenhagen, Leonel Durán, Ignacio Ovalle, Andrés Henestrosa, Miguel Limón, Luis Ortiz, Carlos Rojas, Jorge Fernández, José Carreño, Gustavo Esteva, Julieta Campos, Luis Reyes y Luz Ma. Valdez de Montañaño (INI, 1994:48).

⁸ En entrevistas con dos ex funcionarios del INI, ambos coinciden en señalar que el presidente Salinas buscó la ayuda del INI para promover estas iniciativas en el Congreso. Especialmente en aquellos sectores donde la oposición a la reforma era mayor (entrevista, México, junio de 1997; México, febrero de 2001).

artículos 4º y 169 de la OIT. Junto a ese trabajo, se realizaron talleres dirigidos a gente no indígena, tales como maestros, abogados y empleados del INI, como parte de una campaña para sensibilizar a dichos sectores sobre la existencia y la importancia de la defensa de los derechos indígenas.⁹

La Dirección de Procuración de Justicia realizó un estudio sobre las organizaciones no-gubernamentales (ONG) trabajando en el área de derechos humanos, y concluyó que la mayoría de éstas no trabajaban directamente en la defensa legal. La mayor parte de su trabajo consistía en cuestionar al gobierno y hacer presión política (INI, 1994:87). Según el documento, la mayoría de las organizaciones no-gubernamentales:

[...] operaban en acciones puntuales de corto horizonte temporal, con poca información [...] y sin una estabilidad y permanencia: ni en las acciones, ni en las personas involucradas, ni en los tiempos dedicados a estas actividades; todo ello motivado y agravado por enormes limitaciones de financiamiento (INI, 1993:106).

A pesar de que es difícil estimar el número de ONG trabajando en la defensa de los derechos humanos, según Luis Hernández y Jonathan Fox (1992), en 1984 sólo había cuatro ONG sobre derechos humanos y para 1991 el número ascendió ya a 60.

Bajo el entendimiento de que la defensa de los derechos humanos debería ser primordialmente realizada por actores no-gubernamentales, la Dirección de Procuración de Justicia decidió promover y apoyar la formación de ONG en defensa de los derechos indígenas. Durante la primera mitad de los noventas el INI concentró sus esfuerzos en apoyar la consolidación de ONG indígenas y no indígenas dedicadas a la defensa legal de los indígenas. Una de las medidas resultantes de la iniciativa fue el programa Apoyo a Organizaciones Civiles Defensores de Derechos Humanos. Establecido en 1990, el Programa otorgaba tres años de apoyo financiero a aquellas ONG que trabajaran en la defensa legal de indígenas. El financiamiento buscó

⁹ Por ejemplo, bajo la petición de la Secretaría de Educación Pública, la Subdirección de Antropología Legal preparó una publicación comentada del artículo 4º y el acuerdo 169, para ser distribuido entre el magisterio (INI, 1994).

ayudar al establecimiento de ONG, con prioridad a organizaciones indígenas y financiar diferentes tipos de proyecto, tales como apoyo legal, entrenamiento, asesorías, investigación y evaluaciones. Como resultado de esta iniciativa, en 1990 surgieron ocho ONG enfocadas a derechos indígenas en la ciudad de México, San Luis Potosí, Veracruz, Oaxaca, Tlaxcala, Estado de México, Michoacán y Jalisco.

Sin lugar a dudas, este programa apoyó los intentos de promover la defensa de los derechos indígenas. Una de las razones por las que el programa fue exitoso es que no interfería de manera directa en el trabajo de las organizaciones que financiaba. Es por ello, que no sorprende que los defensores de derechos humanos con los que me entrevisté, sin excepción, tuvieran una importante conexión con el programa, ya fuese como beneficiarios de programa, como ex empleados del INI, o en trabajos conjuntos con el Instituto.

Cuando Arturo Warman fue nombrado secretario de la Secretaría de Reforma Agraria (1992) se asignó al matemático Guillermo Espinosa, antes director de la Dirección de Procuración de Justicia, como director del INI (1992-1994). Su nombramiento aseguró la continuación del trabajo de la Dirección y en particular de la Subdirección de Antropología Legal. Una de las características del trabajo en este periodo es el énfasis en la creación de asociaciones civiles indígenas. Esta política se enmarcó en la tendencia mundial y nacional —en gran parte fomentada por organismos internacionales como el Banco Mundial— de promover el fortalecimiento del tercer sector. Como resultado, surge un nuevo patrón de asociación para los pueblos indígenas establecido alrededor de líneas étnicas, en lugar de económicas o políticas, ya fuese como campesinos o como miembros de partidos políticos.¹⁰

Guillermo Espinosa consideró que los indígenas necesitaban organizarse fuera de las organizaciones controladas por el Estado, tales como Unión de Ejidos, cooperativas productivas, entre otras; lo cual coincidió con el tono general del régimen salinista que, bajo el lema de terminar el corporativismo estatal, promovió la creación de organizaciones base con nuevos interlocutores (Moguel, 1994; Cornelius *et al.*, 1994). También, el apoyo de ONG era parte de

¹⁰ Sin embargo, bajo la administración de Espinosa algunas organizaciones independientes no recibieron apoyo con el pretexto de que éstas se encontraban divididas internamente (Estrada, 1995).

la estrategia utilizada por el gobierno para promover acciones de atención social, sin tener la responsabilidad directa de implementarlas.

Uno de los argumentos utilizados por el INI fue que se esperaba que al utilizar medidas dirigidas a fortalecer las capacidades defensivas de las comunidades, el ciclo vicioso de “dependencia” creada en administraciones pasadas sería interrumpido. “El paternalismo excesivo daña a los indígenas,” comentaba uno de los antropólogos del INI.

Y todo paternalismo en exceso perjudica a los indígenas. Sí hay una conciencia de que esto tiene que disminuir, porque el INI acostumbró al indígena de que le iba a dar apoyo simplemente que se lo solicitara, pues sí se convirtió en una institución asistencialista. Hay una conciencia de que esto tiene que cambiar, La idea es que lo que le ofrezcamos al indígena sea para romper con la ayuda. Darlo bajo una perspectiva que incluya la participación de la comunidad, que los mismos proyectos tengan viabilidad. Yo creo que el Estado tiene una función de tutelaje, pero en el caso de los indígenas se rebasa. El paternalismo es una forma cómoda de trabajar, yo te doy lo que puedo, pero no hago un esfuerzo para romper esos vínculos que son nocivos para ambos porque lo que invierte el gobierno se está desperdiciando y lo que recibe el indígena también se desperdicia.¹¹

La idea de que los derechos legales substituirían a las relaciones paternalistas fue muy común entre el personal entrevistado. De hecho, muchos en Antropología Legal consideraban que su trabajo era diferente al resto del INI, ya que según proclamaban, éste no utilizaba prácticas paternalistas, tales como proyectos productivos y otros programas de asistencia social. Bajo este lente, la promoción de derechos indígenas era percibida como la forma en que el Estado podía apoyar a los indígenas sin caer en viejas prácticas. Como lo expresa la siguiente reflexión de la antropóloga María:

Creo que es una posibilidad de incidir en la realidad, pero no en la realidad en abstracto [...] y sobre todo en la idea de darle a la gente herramientas, se parte de fortalecer procesos organizativos y también procesos de asumir los instrumentos o herra-

¹¹ Entrevista, México, 1996.

mientas que ahora tiene para defender sus derechos [...] y ampliarle la perspectiva de cómo pueden moverse en este nuevo marco jurídico, dentro de esta nueva legalidad eso me parece muy padre. [...] En ese sentido no es un paternalismo a la antigua, eso es lo que me parece padre de este trabajo [...], la línea general no es fortalecer el paternalismo, sino todo lo contrario estamos en contra del paternalismo [...] el ánimo general es ese, fortalecer a los sujetos (entrevista, México, 1996).

Este espíritu estaba acompañado por el hecho de que, para promover los derechos indígenas era necesaria una posición menos intervencionista por parte del Instituto, ya que la defensa de los derechos humanos, por definición, requiere la participación de la sociedad civil. Desafortunadamente, y a pesar de la convicción de los daños ocasionados por las relaciones paternalistas, la erradicación de las prácticas paternalistas resultó ser más difícil que su crítica, y aun aquellos que estaban conscientes de esto se veían atrapados en este tipo de prácticas, la mayor parte limitados por la estructura administrativa y de poder del Instituto.¹² Las prácticas paternalistas son difíciles de erradicar, ya que éstas se encuentran insertadas en la estructura de una relación de poder desigual entre los indígenas y el Estado.

En 1994, el nuevo director del Instituto, Carlos Tello (1994-1998), invitó a Magdalena Gómez a participar como directora de la Dirección de Procuración de Justicia. Su regreso fue una buena señal para la Dirección, ya que no sólo aseguraba la continuidad del trabajo, sino que también su compromiso y su experiencia en el tema hizo de la Dirección una voz importante en la discusión sobre los derechos indígenas. Después del levantamiento de Chiapas y ante la crítica sobre la intervención del Estado y los programas sociales en comunidades indígenas, el INI puso más énfasis en su trabajo sobre promoción de derechos indígenas. En particular se dio prioridad al trabajo dirigido a la promoción de las reformas legales, tanto en el ámbito estatal, como en el federal y el programa de apoyo de ONG.

Consecuentemente, la Dirección buscó adquirir un rol activo en la promoción de los derechos indígenas. Por ejemplo, durante la pri-

¹² Para más información véase Saldívar, 2002.

mera ronda de negociaciones entre el EZLN y el gobierno federal en San Andrés Larráinzar (1996), el INI formó parte del equipo de asesores para el gobierno, al mismo tiempo que apoyó a la mesa del EZLN de manera indirecta. De los veinte representantes propuestos por el EZLN, 16 habían participado en los talleres sobre derechos indígenas del INI, o recibían o habían recibido financiamiento de la Dirección de Procuración de Justicia. Esta situación cambió en la segunda etapa de negociaciones, cuando la posición del gobierno se endureció y la tensión militar aumentó con el encarcelamiento de “Germán”, uno de los líderes del EZLN. En la segunda mesa, el gobierno federal trajo como asesores a empresarios y personalidades conservadoras reflejando un cambio en la posición del gobierno para continuar con las negociaciones. Ante esto, el INI y en específico la Dirección de Procuración de Justicia, decidió retirarse de las mesas de negociación (entrevista, Guadalajara, 2000).

Debido al levantamiento en Chiapas y la mayor visibilidad del movimiento indígena en el ámbito nacional e internacional, el INI se encontró con escenarios diferentes, tanto en la ciudad de México, como en sus oficinas locales. En la medida en que los indígenas se organizaban fuera del control del Estado, las prácticas cohesionadoras del Instituto eran cada vez menos toleradas. Como lo declaró el director de un INI local en una reunión de trabajo: [...] la sociedad en general está muy atenta del papel del INI y cualquier error, cualquier deficiencia que tengamos fácilmente nos las ubican. En primer lugar debemos ser muy responsables con las comunidades y respetuosos, y tener el cuidado debido (reunión personal, Veracruz, 1998).

A la vez, en un intento por evitar antagonismos con otras agencias gubernamentales o ser acusado de prácticas contrarrevolucionarias por los simpatizantes del movimiento indígena, el Instituto abandonó su tendencia de apoyar organizaciones creadas (y controladas) por el INI y, en su lugar, amplió su apoyo a organizaciones independientes, asistiendo sólo a comunidades que solicitaran su apoyo legal. Al mismo tiempo, en la medida que la posición del gobierno federal se endurecía, el INI redujo su tradicional labor de organizador en las comunidades y optó por una posición más institucional limitando la flexibilidad de acción que los indigenistas solían tener (entrevista, Oaxaca, 2000).

Por ejemplo, la Subdirección de Antropología Legal se volvió cautelosa y evitó interferir en casos en donde era claro que estaban involucrados intereses políticos y de partidos. Redujeron su participación en talleres sobre derechos indígenas y la producción de materiales impresos, medidas que no sólo eran una respuesta a la tensión política en general, sino también a la crisis económica de finales de 1994.

En su lugar, la Dirección de Procuración de Justicia dirigió sus esfuerzos para cabildear a nivel federal y estatal, por la reforma legal, en materia de derechos indígenas. Dentro de la Dirección hubo consenso general en que la prioridad primordial era cambiar el sistema legal para asegurar un trato justo a la población indígena. Después de años de experimentar las fallas y los efectos limitados de su trabajo para mejorar la situación legal de los indígenas, llegaron a la conclusión de que era indispensable la creación de un sistema legal que incluyera los derechos indígenas. Para lograr esto, la Dirección dio prioridad a la atención de algunos casos legales, como el del uso del peyote por los Huicholes, la reubicación de población indígena, conflictos religiosos, entre otros, con la finalidad de crear antecedentes legales para futuras discusiones. El trabajo a nivel federal y estatal en el lugar de las comunidades fue un intento por abogar por una reforma legal general, en lugar de limitar la acción del INI a la defensa de casos. Durante este tiempo se esperaba que la promoción de los derechos indígenas a nivel comunitario fuera llevada a cabo por organizaciones civiles. Aunque la situación política influyó en las estrategias seleccionadas por la Dirección, éstas estaban enmarcadas dentro de una política y tendencia general de la política social del momento. Es por ello que es importante atender a la relación entre la política social del gobierno (en especial la de Salinas de Gortari) y la promoción de los derechos indígenas.

Liberalismo social y derechos indígenas

Una vez descritas las características del programa de promoción de los derechos indígenas del INI es importante entender el contexto en que estas iniciativas se desarrollaron, en especial lo que se refiere a los derechos humanos y la política social del gobierno federal. A

finales de la década de los ochenta las demandas por derechos indígenas empezaron a tomar forma entre líderes indígenas, académicos, abogados y oficiales del gobierno. Durante la administración de Salinas de Gortari, la promoción de los derechos humanos obtuvo desarrollos significativos, en especial con la promoción del reconocimiento constitucional de los derechos humanos. En 1990 se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la cual fue reconocida legalmente en junio de 1992; ese mismo año se reformó el artículo constitucional 102, en el que se reconocen los derechos humanos. Estas medidas, junto con la firma del Convenio 169 de la OIT y la reforma constitucional del artículo 4º, reflejaban los intentos del gobierno por fortalecer los mecanismos que garantizaban los derechos individuales.

Con la firma del Convenio 169 de la OIT (1989), el concepto de derechos indígenas fue formalmente reconocido en México. Este artículo reconoce a los pueblos indígenas como entidades legales donde los gobiernos que firman el acuerdo están obligados a garantizar la integridad de los pueblos indígenas y proteger sus derechos, lo que incluye la apropiación y el uso de territorios tradicionales, el respeto a sus idiomas y cultura, la adaptación de instituciones nacionales a sus usos y costumbres, el mantenimiento de sus formas tradicionales del gobierno, la participación directa de los pueblos indígenas en todas las decisiones que puedan afectar el futuro de sus territorios y sus recursos, y acceso a todos los beneficios garantizados por la ley nacional y la representación política (INI, 1996; De la Peña, 2000). Consecuentemente, tres años más tarde, se reforma el artículo 4º, donde se establece que la ley debe proteger y promover “el desarrollo” del lenguaje, cultura, tradición, recursos naturales y formas específicas de organización de los pueblos indígenas originarios, así como garantizar su acceso justo al sistema legal.¹³ Este artículo estableció que las tradiciones, los usos y costumbres serían considerados en cualquier procedimiento legal y agrario donde estuvieran involucrados (INI, 1993:85).

¹³ “La Nación mexicana tiene una composición pluricultural. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. Se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.” Constitución mexicana, artículo 4º, 1992.

La firma del Convenio 169 y la subsiguiente reforma del artículo 4º de la Constitución mexicana en 1992 es un paso importante en el reconocimiento de la configuración multicultural de la nación en sus “pueblos indígenas originarios.” Implicando un cambio importante en la política indigenista del Estado, así como una nueva definición de los indígenas como sujetos legales. Sin embargo, para muchos críticos, la reforma legal del artículo 4º es limitada con relación a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, particularmente en la definición de autonomía, territorios y control sobre recursos naturales. Pero, como lo discutiremos a continuación, el reconocimiento legal trajo cambios cuantificables en la medida en que la agenda y las demandas del movimiento indígena empezaron a ser definidas como derechos —que podían ser defendidos por la ley y no como prestaciones o concesiones del gobierno.

Paralelamente a los cambios legales observamos una reestructuración de las políticas sociales, que también traen una redefinición del sujeto de atención indígena. Durante la década de los noventa surgen dos definiciones de lo indígena. Los pueblos indígenas, previamente considerados como los desposeídos y objetos del tutelaje del Estado, por un lado serán reconocidos como ciudadanos, con dificultades particulares, pero ciudadanos finalmente, con derechos y obligaciones; por otro lado —particularmente durante la administración de Ernesto Zedillo— los pueblos indígenas fueron definidos como pobres, haciéndolos objeto de programas de atención a la pobreza. Esta “transición de clientes a ciudadanos” (Fox, 1994) estableció nuevas reglas en la relación entre el Estado y los indígenas, donde los últimos necesitan convertirse en “ciudadanos responsables” tomando en sus propias manos la responsabilidad del Estado de su seguridad social, al tiempo que se vuelven blanco de programas de atención de la pobreza, los cuales se caracterizan por ser de corto alcance y de alivio.

Durante la primera mitad de los noventa, bajo el emblema de *Solidaridad*, el gobierno buscó crear una nueva relación en que el Estado no estaba políticamente obligado, como en el pasado, a redistribuir algunos de los beneficios del desarrollo económico. *Solidaridad*, declara un documento oficial: [...] Es un concepto generoso que carece de todo vestigio de paternalismo, implica respeto y corresponsabilidad, rechaza falsas promesas, y es la más firme espe-

ranza de corregir la injusticia histórica para tener un porvenir de equidad (INI, 1993:16).

La política social de Salinas se definió como un acto de “generosidad,” no de obligación o derecho. Este nuevo pacto social, según Rolando Cordera, implicó el surgimiento de “la ciudadanía democrática y el individualismo económico”, que tendía a promover un individualismo que rechazaba la acción pública pero, al mismo tiempo, generó una expansiva diversificación de la demanda social (1999:297). A medida que el discurso oficial cambió de reclamos por justicia social a reclamos por justicia legal, durante los noventa, observamos reformas legales y una nueva política indigenista que tomó algo del lenguaje de los derechos humanos, así como el uso de términos tales como “autodeterminación” y “respeto por los pueblos indígenas”. Con esta nueva perspectiva se esperaba que al otorgar algunos derechos civiles a los pueblos indígenas, éstos podrían defender sus intereses bajo la sombra de una prescripción legal. Como parte del nuevo pacto social que intentaba cambiar la tradicional relación corporativa entre el Estado y los actores sociales, y enfatizar en políticas que promovieran un libre mercado, menos intervención estatal y el retiro de la cobertura universal de la seguridad social, la existencia de un sistema legal accesible a todos los individuos se convierte en un prerrequisito.

En el documento *Políticas y tareas indigenistas: 1989-1994*, el antropólogo Arturo Warman, director del INI (1989-1992), presentó los nuevos lineamientos de la relación entre el INI y los indígenas. Poniendo al centro de la agenda el “cómo” debería ser la nueva relación entre los indígenas y el Instituto, considerándolo como factor clave para cambiar las prácticas del mismo. Los objetivos principales fueron tres: participación comunitaria, transferencia de funciones a las comunidades indígenas y, participación de otras agencias gubernamentales y la sociedad civil (1989:1-3). Estos objetivos fueron parte de una nueva postura oficial sobre las políticas de desarrollo social. Bajo la consigna de acabar con el asistencialismo y paternalismo, la nueva administración tecnocrática redujo sus programas de cobertura social amplia, reemplazándolos por acciones de atención focal. Como parte del adelgazamiento del Estado, esta política parte del supuesto de que el Estado es, por definición, más ineficiente que el sector privado. En este sentido, el Estado tiene efectos negativos ge-

nerando relaciones paternalistas y asistencialistas, mientras que el mercado puede ayudar a regular la prestación de servicios de atención social.¹⁴

Los cambios en el ámbito legal y en las políticas sociales tuvieron efectos en diversos niveles: en la relación entre el gobierno federal, INI en este caso, y los indígenas; en el surgimiento de otras formas de organización dentro de las comunidades indígenas, como asociaciones civiles; y en las formas tradicionales de organización y negociación dentro de las comunidades indígenas (Saldívar, 2002). Pero sin duda alguna, uno de los cambios más visibles fue el papel que tuvo el discurso de los derechos indígenas en los sucesos que siguieron al levantamiento del EZLN, en enero de 1994.

De clientes a ciudadanos¹⁵

Si Salinas se hubiera imaginado en qué se estaba metiendo, nunca hubiera firmado el Convenio 169 o promovido la reforma del artículo 4º.¹⁶

Para 1998 la certeza de esta observación parecía incuestionable. Salinas no pudo haberse imaginado que las reformas legales que promovió serían utilizadas para legitimar el surgimiento de un movimiento indígena armado con demandas radicales de democratización, autonomía y justicia.¹⁷ Sin embargo, no fue sino hasta 1996, durante el proceso de la firma de los acuerdos de San Andrés Larráinzar, entre el gobierno federal y el EZLN —dos años después del levantamiento—, que el reclamo del movimiento indígena se centró en la defensa de los derechos indígenas.¹⁸ Después de los Acuerdos de San Andrés, la definición de los derechos indígenas se convirtió en el

¹⁴ Carmen Martínez muestra que las relaciones paternalistas no se limitan al sector público, sino también al sector privado y de las ONG (Martínez, 1998).

¹⁵ Estoy tomando prestado este concepto de Jonathan Fox (1994).

¹⁶ Entrevista, México, 1998.

¹⁷ Especialmente si tomamos en cuenta que el uso del discurso y el sistema legal en los movimientos sociales era limitado, sobre todo si lo comparamos con otros países, como los Estados Unidos o de Europa. La corrupción y las persistentes prácticas autoritarias desalentaban el uso o aprendizaje del sistema legal como una forma de resistir o defenderse, ya fuese en el plano individual o en el colectivo. Tradicionalmente, las demandas sociales se peleaban a través de movilizaciones, la opinión pública y negociaciones con el Estado.

¹⁸ En 1990 el Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas, Guerrero A.C. apeló al Convenio 169 en su lucha por parar la construcción de una presa. Pero éste fue un caso aislado y de acuerdo con la apreciación de uno de los participantes tuvo poco impacto (Estrada *et al.*, 1995).

campo de batalla entre el gobierno federal y los zapatistas. A grandes rasgos, los acuerdos son el primer intento por reconocer los derechos de los pueblos indígenas. En este documento el gobierno federal reconoce el carácter nacional de las demandas indígenas, y los principios de autonomía y autodeterminación se basan en una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas (INI, 1996). Los acuerdos representan una victoria para el movimiento indígena,¹⁹ no sólo por ser una expresión de las principales demandas políticas de los pueblos indígenas, sino, también, porque le dieron unidad nacional a las demandas indígenas. Sin embargo, contrario a lo que se esperaba, la firma de los Acuerdos —que significaba que el conflicto se había movido hacia términos legislativos— también marcó el inicio de una larga y tortuosa campaña militar que ha durado más de seis años.

En noviembre de 1996, la Comisión del Congreso por la Paz (COCOPA), basándose en la propuesta legal presentada por el Congreso Nacional Indígena (CNI), presentó una iniciativa de ley indígena apoyada por el EZLN. Un mes más tarde, el presidente Ernesto Zedillo presentó su propia (muy diferente) iniciativa. Con esto, Zedillo desconocía tácitamente los acuerdos y suspendía las negociaciones de paz entre el EZLN y el gobierno federal.²⁰ Los principales puntos de desacuerdo entre las propuestas de la COCOPA y la de Zedillo se dieron en torno a la definición del sujeto legal, territorios y autonomía. La propuesta de Zedillo reemplazaba al concepto de “pueblos” indígenas por “comunidades” indígenas.²¹ El reconocimiento de los derechos indígenas a comunidades no implica el reconocimiento a los pueblos indígenas como pueblos con sus propias estructuras sociales, culturales y legales. Es decir, el reconocimiento de comunidades presentaba problemas prácticos. Mientras que en México existen 60 diferentes pueblos indígenas, el país cuenta con más de ocho mil comunidades indígenas.²² La propuesta de Zedillo deter-

¹⁹ Aunque el EZLN, en su momento, no lo reconoce como tal.

²⁰ También el PAN y el PVEM presentaron sus propuestas de ley en enero de 1997.

²¹ En la propuesta de Zedillo los términos Pueblos y Comunidades son utilizadas de manera indiferente, pero en el párrafo donde se define al sujeto legal el término utilizado es “comunidades indígenas”.

²² El reconocimiento de pueblos en lugar de gente es una demanda promovida por otras organizaciones indígenas en el mundo. En la Conferencia Contra el Racismo de la ONU, en 2001, no se cambió la palabra, a pesar de haber sido una de las peticiones presentadas por el Foro de las ONG.

minaba que los territorios indígenas se establecerían según lo prescrito por la Ley Agraria, pero dicha ley no reconoce la existencia de territorios. Por último, esta iniciativa limitó a lo que establecía la ley el uso por los indígenas de los medios masivos, y dicha ley establece que para poder transmitir en otro idioma que no sea español es necesario contar con un permiso otorgado por la Secretaría de Gobernación.

Las diferencias entre estas dos iniciativas reflejan entendimientos diferentes sobre los derechos indígenas. El gobierno federal visualizó una legislación indígena que reconociera las herencias indígenas de cada individuo, y que, de acuerdo con el principio de libre mercado, enfatizara la individualidad del indígena sobre sus intereses colectivos. Para la CNI, la COCOPA y el EZLN, el reconocimiento de los derechos indígenas implicaba la aceptación de derechos colectivos, la autodefinición como grupo y la autonomía en la toma de decisiones concernientes a la colectividad.

Estas diferencias se basan en distintas percepciones legales, así como en intereses económicos y políticos encontrados. La posición liberal que define al sistema jurídico mexicano se basa en la idea de que el bienestar de la colectividad reside en asegurar los derechos individuales de cada uno de sus miembros, haciendo la admisión de derechos colectivos como inaceptables. También, el derecho positivo se basa en la presencia de un Estado nacional fuerte, y el reconocimiento de derechos colectivos trae el temor del surgimiento de naciones dentro de la nación. El reconocimiento por parte del Estado de un sistema legal propio y estructuras de autoridad en territorios indígenas implica un reto al concepto hegemónico de control estatal. En otras palabras, el reconocimiento del derecho de autodefinición y autonomía de los pueblos indígenas significaría una reorganización profunda del sistema legal, así como la redistribución del control del poder político y económico. Por ejemplo, la autonomía territorial es particularmente importante si tomamos en cuenta que casi 35% de los bosques del país están en tierras indígenas (González, 1994:81).

La propuesta de Zedillo no representaba a todos los sectores del gobierno federal. Tal fue el caso de la postura del INI, y en particular la Dirección de Procuración de Justicia, respecto a la política seguida por presidencia. La posición cuasi independiente de la Direc-

ción con relación a la oficina del presidente se vio cuestionada en 1998, cuando Zedillo solicitó al Instituto que condujera una “consulta” entre los indígenas para promover su propuesta de ley, sin tomar en cuenta que ésta había sido rechazada por la COCOPA, el EZLN y el CNI. El director del INI, Carlos Tello, se negó a llevar a cabo la tarea y en su lugar la recién creada Procuraduría Agraria fue asignada para realizar el trabajo. Esto fue acompañado con las renuncias de Carlos Tello y Magdalena Gómez, reflejando que la posición “dura” dentro del gobierno federal lograba imponerse. Posición que, tres años después, determinaría el diseño y aprobación de la Ley Indígena aprobada en abril de 2000.

A pesar de sus importantes omisiones —particularmente en materia de autonomía indígena— la Ley Indígena es un paso considerable en materia de derecho indígena. La creación de una ley que trata específicamente sobre asuntos indígenas es, en sí, un cambio plausible en el derecho positivista liberal característico del país. Sin embargo, las reformas al artículo 2º de la Constitución se caracterizan por ser, en su mayoría, de índole asistencialista. Es por esto que una de las críticas generalizadas es que esta ley sólo legisla sobre áreas que ya están incluidas en las obligaciones del Estado: derecho a la educación, salud, desarrollo económico, etcétera.

El carácter asistencialista de dicha ley se impuso y, como resultado, el 20 de mayo de 2003 el presidente Vicente Fox declaró oficialmente la disolución legal del Instituto Nacional Indigenista y presentó la recién formada Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Como su nombre lo indica, el desarrollo se impuso sobre el derecho, reafirmando la continuidad de una política de Estado renuente en aceptar que el reconocimiento de derechos indígenas es indispensable para el desarrollo de los pueblos indígenas del país.

Conclusiones

En este artículo hemos descrito el papel que tuvo el INI en la promoción de los derechos indígenas. Se discutió el contexto en que éste se dio y describió las acciones llevadas a cabo por dicha institución. Señalamos que las iniciativas de la institución fueron parte de varios procesos paralelos en donde la promoción y defensa de los de-

rechos indígenas tomaron un papel central en la agenda del movimiento indígena y las políticas de Estado.

La promoción del derecho indígena ha tenido resultados importantes, por ejemplo la ley indígena del estado de Oaxaca y su consecuente creación de la Secretaría de Asuntos Indígenas. Sin embargo, estos cambios no se han reflejado en el diseño de las políticas sociales dirigidas a la población indígena. Podemos decir que a pesar de los cambios de forma, legales e institucionales, las prácticas del indigenismo oficial siguen persistiendo. A lo largo de la historia del indigenismo oficial hemos observado que, a pesar de cambios en los programas y políticas, persisten ideas desarrollistas sobre aquellos intentos que buscan dar voz y autonomía a los pueblos indígenas.

La persistencia de políticas que siguen infantilizando al indígena no debe entenderse sólo como falta de voluntad de los gobiernos, es necesario ver que esto es reflejo de una actitud generalizada en la sociedad mexicana. Actitud que influyó de manera fehaciente en la decisión de los senadores que a última hora desecharon —de forma tajante— un proyecto legal (Ley COCOPA) que iba en contra de los viejos preceptos y estereotipos de lo que ha sido la relación del Estado con los indígenas. Es por ello que para lograr un cambio profundo en las políticas y relaciones del Estado con la población indígena es necesaria una nueva definición del sujeto indígena, es decir que éste debe dejar de ser concebido como sujeto de atención y ser reconocido como sujeto de derecho. Sólo así se podrán crear programas y políticas de Estado que ofrezcan nuevas respuestas y alternativas.

Recibido el 24 de marzo de 2003

Aceptado el 30 de julio de 2003

Bibliografía

- Aguirre Beltrán, Gonzalo, "Integración regional", en INI (comp.), *INI: 30 años después*, México, INI, 1978, pp. 87-96.
- , *Obra polémica*, México, FCE, [1976]1992.
- Bonfil, Guillermo, "Del indigenismo de la Revolución a la antropología crítica", en Arturo Warman, *De eso que llaman antropología mexicana*, México, ENAH, 1970, pp. 39-65.

- , *México profundo: una civilización negada*, México, Conaculta, [1987]1989.
- Caso, Alfonso, *La comunidad indígena*, México, SEP, 1980.
- Cordera Campos, Rolando, “Globalidad sin equidad: notas sobre la experiencia latinoamericana”, en Cynthia Hewitt de Alcántara y Alberto Minujin (eds.), *Globalización y derechos humanos en América Latina*, Colombia, Santillana-UNICEF, 1999, pp. 267-302.
- Cornelius, Wayne et al., *Transforming State Society Relations in Mexico: The National Soidarity Strategy*, USA, Center for U.S. Mexican Studies, U.C. San Diego, 1994.
- Díaz-Polanco, Héctor, “Etnias, modernidad y autonomía”, en Edna María Orozco (ed.), *Conciencia étnica y modernidad*, México, INI, 1991.
- De la Peña, Guillermo, “Mexican Anthropology and the Debate on Indigenous Rights”, Paper Presented at the AAA Conference in San Francisco, November 16th 2000.
- Estrada, Sabino, Marcelino Díaz, Pedro de Jesús y Guillermo Álvarez, *Plan Alto Balsas: Plan de desarrollo alternativo de los pueblos nabuas del Alto Balsas, Guerrero, México*, Mexico, Fundación Friedrich Eberth, 1995.
- Fox, Jonathan, “The Difficult Transition From Clientilism to Citizenship: Lessons From Mexico”, en *World Politics*, 46, núm. January, 1994, p. 2.
- y Luis Hernández, “Mexico’s Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs, and Local Government”, en *Alternatives* 17, 1992, pp. 165-208.
- Gómez, Magdalena, “El derecho indígena frente al espejo de América Latina”, en Diego Iturralde y M.A. López-Bassols (eds.), *Pueblos indígenas y Estado en América Latina*, Alta, Ecuador, Universidad Andina-Abya-Yala, 1998, pp. 103-146.
- (coord.), *Derecho indígena*, México, INI, 1997.
- , “Hacia una definición del espacio de lo consuetudinario en el medio indígena y de sus posibilidades de ejercicio en el marco de la nueva legalidad”, en *Nueva Antropología*, vol. XIII, núm. 43, 1992, pp. 9-15.
- , “La defensoría jurídica de presos indígenas”, en Rodolfo Stavenhagen y Diego Iturralde (eds.), *Entre la ley y la cos-*

-
- tumbre: el derecho consuetudinario indígena en América Latina*, México, III-IIDH, 1990, pp. 371-378.
- _____, y Claudia Olvera, *Donde no hay abogado*, México, INI-SEP, 1990.
- González R., Álvaro y Nemesio J. Rodríguez, “Etnias y recursos forestales en México”, en *Cuadernos del Sur* 3, núm. 8-9, 1994, pp. 79-90.
- INI, *Acuerdos del Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional sobre derecho y cultura indígena*, San Andrés Larráinzar, Chiapas, INI, 1996.
- _____, *Derechos indígenas: lectura comentada del Convenio 169 de la OIT*, México, INI, 1995.
- _____, *Programa Nacional de Desarrollo de los pueblos indígenas*, México, INI, 1995.
- _____, *Instituto Nacional Indigenista, 1989-1994*, México, INI, 1994.
- _____, *El Instituto Nacional Indigenista y la promoción de la justicia para los pueblos indígenas de México*, México, INI, 1993.
- López Bárcenas, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, México, CONACULTA, 2002.
- Martínez, Carmen, “Racismo, amor y desarrollo comunitario”, en *Iconos*, núm. 4, 1998, pp. 98-110.
- Moguel, Julio, “The Mexican Left and the Social Program of Salinismo”, en Cornelius Wayne, Ann L. Craig and Jonathan Fox (eds.), *Transforming State Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, USA, Center for U.S. Mexican Studies, U.C. San Diego, 1994, pp. 167-176.
- Pozas, Ricardo e Isabel H. de Pozas, *Los indios en las clases sociales de México*, México, Siglo XXI, [1971]1985.
- Saldívar, Emiko, *Everyday Forms of Indigenismo: An Institutional Analysis of Mexico’s Instituto Nacional Indigenista*: PhD. Dissertation, New School for Social Research, New York, 2002.
- Stavenhagen, Rodolfo, *Derechos humanos de los pueblos indígenas*, México, CNDH, 2000.
- _____, *Ethnic Conflicts and the Nation-State*, USA, Macmillan Press, 1996.
- _____, “Los derechos de los indígenas: algunos problemas con-

- ceptuales”, en *Nueva Antropología*, vol. XIII, núm. 43, 1992, pp. 83-100.
- , “Derecho consuetudinario indígena en América Latina”, en Rodolfo Stavenhagen y Diego Iturralde (eds.), *Entre la ley y la costumbre: el derecho consuetudinario indígena en América Latina*, México, III-IIIDH, 1990, pp. 27-46.
- , *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, Colmex, 1988.
- , *Problemas étnicos y campesinos*, México, INI, 1980.
- , *Derechos humanos y derechos de los pueblos. La cuestión de las minorías*, Perú, Centro de Investigación y Promoción Amazónica, 1986.
- Tello, Carlos, “Presentación”, en Magdalena Gómez (coord.), *Derecho indígena*, México, INI, 1997.
- , “La nueva política indigenista”, en Fernando Benítez *et al.*, *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*, México, AGN, 1996, pp. 309-318.
- Warman, Arturo, “Políticas y tareas indigenistas, 1989-1994”, en *Boletín Indigenista* 2, núm. 4, 1989, pp. 11-14.