

CAPÍTULO TERCERO

LA RECEPCIÓN DE LA TEORÍA POLÍTICA RELACIONADA CON LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS EN MÉXICO

I. La falta de originalidad en el pensamiento político latinoamericano	105
II. El tratamiento teórico político de la diversidad cultural en México	109
1. La ausencia de los pueblos indígenas en el pensamiento político del México originario.	111
2. La diversidad cultural desde el pensamiento político liberal mexicano	117
3. La diversidad cultural desde las ideas políticas del México posrevolucionario.	130
III. La emergencia del debate sobre los derechos de las minorías indígenas en México y su fundamento teórico-político . . .	140
1. El surgimiento de los pueblos indígenas en el contexto político mexicano.	140
2. El contenido teórico-político de las planteamientos de los pueblos indígenas y su relación con los argumentos de la teoría política contemporánea sobre los derechos de las minorías	149
3. La presencia de los argumentos relacionados al funcionamiento de la democracia, en la discusión sobre las demandas autonómicas de los pueblos indígenas en México . .	163
4. Críticas y dilemas de la justificación liberal y desde el funcionamiento de la democracia, de los derechos de los pueblos indígenas	169

CAPÍTULO TERCERO

LA RECEPCIÓN DE LA TEORÍA POLÍTICA RELACIONADA CON LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS EN MÉXICO

I. LA FALTA DE ORIGINALIDAD EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO LATINOAMERICANO

La historia nos demuestra que el pensamiento político latinoamericano —si aceptamos que éste existe— ha sido construido sobre la base de lecturas y recepciones de las ideas europeas y norteamericanas. Aunque bien vale mencionar que no se trata de una mera copia, pues estas ideas han debido ser adaptadas en la práctica a las situaciones socioculturales particulares de esta región. Así que podemos afirmar que el pensamiento político en la región no constituye un cuerpo teórico original, sino la aplicación de las ideas ya existentes a realidades concretas. Así, por ejemplo, los planteamientos políticos sobre los que las elites sustentaron los movimientos de independencia en la región, no obedecieron inicialmente a una concepción o idea propia de nación, sino que se fundamentaron tanto en las ideas de la Ilustración de Montesquieu o Rousseau, como en la escolástica española, en el padre Mariana o en Francisco Suárez.¹⁶¹ En efecto, las nociones y los valores comunes sobre los cuales se movilizaron las masas al inicio del siglo XIX fueron una mezcla de las ideas que en ese momento dominaban el espacio político europeo y norteamericano. Es así que la idea fundante del contrato social se fusionó con un firme sentimiento republicano y con un sentimiento igualitario y democrático, más declarativo que efectivo, que se tradujo en la formal supresión de los privilegios personales y, en algunos casos, en la supresión de la esclavitud y del tributo indígena.

¹⁶¹ Recordemos que ha habido una larga polémica entre los historiadores respecto al carácter de las revoluciones de independencia en Latinoamérica. La polémica ha girado en torno a si dichos movimientos sociales apelaron a Rousseau o a Suárez, si fueron producto de la influencia de la Ilustración o fue una mera revuelta al interior de la Iglesia católica.

La influencia de las ideas europeas continuó en el periodo posterior a la consumación de la Independencia. Ante el reto de construir una institución que organizara políticamente las antiguas colonias, las elites triunfadoras voltearon hacia la experiencia europea y norteamericana que les ofrecieron las siguientes alternativas, las cuales eran producto tanto de teorizaciones como de procesos históricos concretos, que podían percibirse como modelos: primeramente, la monarquía parlamentaria británica, sustentada en siglos de experiencia política y en los escritos de Locke, entre otros. Asimismo, el modelo francés basado en las ideas republicanas y de una sociedad igualitaria de Rousseau. Y, finalmente, la variante norteamericana que combinaba ambos pero agregaba el problema del federalismo, particularmente significativo para los nuevos Estados latinoamericanos.

La doctrina dominante en la región durante ese periodo fue el liberalismo constitucional, pero estas ideas estuvieron caracterizadas por una marcada moderación.¹⁶² Para Luis Alberto Romero, se trataba de ordenar y racionalizar lo existente, antes que destruir y construir de nuevo. Se reconocía que el fundamento del orden político no podía ser otro que la voluntad popular, pero se la mediatizaba mediante requisitos para ejercer el sufragio (una propiedad o saber leer y escribir) o con asambleas de distintos grados. Esto provenía tanto de un implícito rechazo del igualitarismo social (justificado en el permanente recuerdo de la ignorancia de las masas) como del interés por aquietar las divisiones facciosas que normalmente surgían en el seno de la elite y sus sectores periféricos.¹⁶³ Siguiendo a Romero, este liberalismo posrevolucionario retomaba muchos de los motivos de la Ilustración, tanto por su ideal de administración apolítica y eficaz como por el progresismo moderado y, particularmente, la fe en las reformas que apuntaran a la libertad económica y al funcionamiento del mercado. También retomaba las fórmulas políticas del constitucionalismo español de 1812 y 1820... sobre todo, aparece claramente (en Latinoamérica) la influencia de los constitucionalistas moderados europeos, particularmente Bentham y Constant. En ellos no se buscaba tanto

¹⁶² En relación con estas ideas, *cfr.* Romero, Luis Alberto, “Ilustración y liberalismo en Iberoamérica 1750-1850”, en Vallespín, Fernando (ed.), *Historia de la teoría política*, t. III, pp. 501-507.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 503.

su filosofía como las fórmulas constitucionales, materia en la que esos dos pensadores eran considerados autoridad indiscutida.¹⁶⁴

Los Estados latinoamericanos también recibieron y adoptaron las ideas marxistas provenientes de la sociedad occidental, pero inicialmente éstas no fueron más que una réplica empobrecida de esa ideología del desarrollo y de la modernización canonizada como marxista por la II Internacional y su organización hegemónica, la socialdemocracia alemana. La inserción de la tradición marxista en la realidad latinoamericana no hizo sino acentuar la arraigada convicción de una identidad con Europa que permitía confiar en una evolución futura que suturase en un tiempo previsible los desniveles existentes. En este sentido, y aquí siguiendo a José Aricó, la *anomalía* marxista tendió a ser vista por los socialistas de formación marxista como una atipicidad transitoria, una desviación de un esquema hipostatizado de capitalismo y de relaciones entre las clases adoptado como modelo *clásico*.¹⁶⁵ Para Aricó,

en la medida en que un razonamiento analógico como el aquí planteado es, por su propia naturaleza, de carácter contrafáctico, las interpretaciones basadas en la identidad de América con Europa, o más ambigüamente con Occidente, de la que los marxistas latinoamericanos se convirtieron en los más fervientes portavoces, no representaban en realidad otra cosa que transfiguraciones ideológicas de propuestas políticas modernizantes. De ahí entonces que la dilucidación del carácter histórico de las sociedades latinoamericanas, elemento imprescindible para fundar desde una perspectiva marxista las propuestas de transformación, estuviera fuertemente teñida de esta perspectiva eurocéntrica. A fin de cuentas, no era tanto la realidad efectiva, como la estrategia a implementar para modificarla en un sentido previamente establecido, lo que tendió a predominar en el marxismo latinoamericano.¹⁶⁶

Los marxistas latinoamericanos nunca se interesaron por la factibilidad de sus ideas a la realidad de la región, excepto por José Carlos Mariátegui, quien debe ser considerado como el precursor de un marxismo más *ad hoc* a los problemas nacionales de Latinoamérica. Desde su pers-

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 504.

¹⁶⁵ Aricó, José, “El marxismo latinoamericano”, en Vallespín, Fernando (ed.), *Historia de la teoría política*, t. IV, p. 375.

¹⁶⁶ *Idem*.

pectiva, la cuestión nacional debía ser el punto de partida para cualquier reflexión sobre la posibilidad de un proyecto de transformación de la sociedad peruana, a la que él pertenecía; y la constitución de un marxismo latinoamericano debía sustentarse en dos postulados: 1) una aguda conciencia del carácter original y específico de la realidad latinoamericana; 2) la aceptación del marxismo, pero de este marxismo heterodoxo, como el universo teórico común, según el cual las sociedades latinoamericanas, como cualquier otra realidad, podían ser descritas y analizadas determinando sus posibilidades de transformación.¹⁶⁷ Con base en estas premisas, Mariátegui logró analizar el problema indígena desde una perspectiva de clase que tornaba posible su introducción en una propuesta socialista y revolucionaria. Y no simplemente por el hecho de que comprendió que el problema indígena era el problema de la tierra y no el de nacionalidades oprimidas, sino porque operó una transformación de todo el discurso marxista oficial que lo condujo a basar sobre el indio la fuerza social estratégica de todo proyecto socialista de transformación. Sin embargo, a pesar de la fuerza de la argumentación de Mariátegui, la originalidad de los problemas y complejidades de la región continuó siendo ignorada por la mayoría de los estudios marxistas.

No hay duda que el pensamiento político en la región latinoamericana se caracterizó inicialmente por su falta de originalidad, por la mera recepción de nociones, visiones e ideas occidentales respecto al Estado, la sociedad y la construcción de las naciones. La cuestión es que dicha recepción ideológica hubo de operar en situaciones totalmente distintas a la realidad europea o norteamericana. Recordemos que el surgimiento de los Estados nacionales latinoamericanos coincidió —casualmente— con las transformaciones políticas y económicas en Europa que marcaron el inicio de las ideologías políticas propias de la modernidad. La cuestión es que los Estados latinoamericanos adoptaron y se fundamentaron en dicho pensamiento cuando aún no contaban —ni estaban cerca de contar— con la presencia de aquellos factores que habían hecho posible en Europa la modernidad, como la Revolución industrial o la revolución burguesa. Lo anterior contribuyó al distanciamiento entre la Constitución y la realidad social, entre la política y la realidad social de esos Estados, y, en algunos casos, los estudios teóricos no fueron los únicos que resultaron dañados, sino que terminó perjudicando a diversas co-

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 393.

lectividades humanas. De esta forma, enseguida buscamos demostrar que las ideas políticas que sustentaron el tratamiento de las minorías culturales en Latinoamérica y, especialmente, en México, fueron completamente adoptadas de la discusión occidental. La consecuencia de la presencia y adopción del andamiaje teórico-ideológico que sostuvo la falta de consideración a la situación de las minorías culturales dentro de los Estados nacionales europeos, en el proceso de formación de los Estados nacionales latinoamericanos, fue que éstos optaron por minimizar su realidad pluricultural apegándose al fundamento teórico que acompaña las categorías políticas occidentales de democracia, liberalismo, modernización, federalismo, socialismo, etcétera. Al no considerar las particularidades y complejidades de la realidad mexicana, las políticas gubernamentales terminaron sacrificando el desarrollo y la integración económica, política y social de millones de indígenas en el país.

II. EL TRATAMIENTO TEÓRICO POLÍTICO DE LA DIVERSIDAD CULTURAL EN MÉXICO

El Estado mexicano (y la mayoría de los latinoamericanos) han debido abordar o discutir la situación de sus minorías culturales prácticamente desde su nacimiento como naciones, pues recordemos que a diferencia del caso europeo en donde como hemos visto la nación surge a raíz de un proceso relativamente endógeno, el modelo nacional en México (y demás Estados latinoamericanos) fue impuesto por la dominación directa o indirecta de las potencias europeas. Éstas instalaron grandes cantidades de población allí donde el espacio y el clima lo permitieron, por lo que éstas han coexistido con las diversas etnias originarias de la región. Esto explica que la región haya enfrentado el desafío desde sus orígenes como Estados nacionales de integrar o reconocer las masas de población originarias de indígenas nativos. Es decir, el desafío de la diversidad cultural ha estado presente en los Estados nacionales latinoamericanos pero bajo otros matices. Sin embargo, resulta interesante que las categorías políticas para responder a los desafíos de la diversidad cultural han sido los mismos que en la tradición política de los Estados occidentales.

En la actualidad, si bien los criterios usados en las definiciones varían de país a país y los datos censales son poco confiables, se estima que existen en América Latina más de 400 grupos indígenas identificables,

con una población total de alrededor de 40 millones. Las condiciones sociales y económicas en las que viven estos pueblos son lastimosamente deplorables. De acuerdo al informe del Banco Mundial de 1994 —y tal parece que la condiciones no han variado para bien en los últimos años—, la pobreza entre las comunidades indígenas de América Latina es severa y persistente. Además, se considera que las condiciones de vida de la población indígena, ligadas a la pobreza, son por lo general abismales. México tiene la población indígena más numerosa del subcontinente, con alrededor de 10 millones, pero representan solamente entre el 12 y el 15% de la población total.¹⁶⁸ En este país, los indígenas, a pesar de constituir una mayoría en varias localidades, han sido excluidos de muchos beneficios, esto es así, porque desde el inicio de la colonización les ha sido negado el derecho a ser tratados en igualdad de condiciones.

Sin embargo, durante la Colonia, los pueblos indios de México fueron considerados como una identidad étnica distinta al resto de la población, de ahí que las autoridades españolas legislaran y crearan instituciones *ex profeso* para la población indígena. Al efecto, existieron varias legislaciones e instituciones que reglamentaron su situación, como la *Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias*, y la instauración del Juzgado General de Indios; ordenamiento que estableció un criterio para distinguir al indígena a partir de su nacimiento en un lugar determinado.¹⁶⁹ Sin embargo, desde la aparición del Estado mexicano la consideración a los pueblos indígenas no ha dejado de ser mera *superficialidad*, pues en los hechos, éste ha negado su pluriculturalidad. Para comprender lo anterior, resulta necesario recordar que la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, ha obedecido tradicionalmente a las directrices marcadas por las construcciones teóricas e ideológicas que han sustentado al Estado mexicano en su proceso de formación y consolidación. Éste, en efecto, ha utilizado como argumentos para justificar la histórica exclusión de los pueblos indígenas del proyecto nacional, las tesis de las corrientes teóricas sobre las que se encuentra sustentado, las cuales no son más que las teorías del pensamiento político occidental. De esta forma, el tratamiento histórico de los pueblos indígenas, se presenta como una muestra de los efectos de la mala recepción o adecuación de las ideas occidentales

¹⁶⁸ Estos datos pueden consultarse en Stavenhagen, Rodolfo, *op. cit.*, nota 7, p. 14.

¹⁶⁹ Cfr. Tomás y Valiente, Francisco, “El derecho indiano”, *Manual de historia del derecho español*, 1985, p. 367.

en la formación del andamiaje constitucional mexicano. Así pues, lo siguiente es una aproximación histórica que intenta demostrar lo anterior.

1. *La ausencia de los pueblos indígenas en el pensamiento político del México originario*

El pensamiento político del México originario estuvo ampliamente influenciado por las ideologías que acompañaron la construcción de los Estados nacionales tradicionales europeos, proceso que, recordemos, involucró la inercia de las propias transformaciones históricas que la política y la economía iban estableciendo, así como el conjunto de políticas llevadas a cabo para alcanzar este fin. Sin embargo, en regiones en donde no se habían llevado a cabo las condiciones económicas, políticas y culturales necesarias, la adopción de este ideal liberal, devino en tragedia para algunas minorías, las cuales, incluso, fueron eliminadas físicamente, por medio de expulsiones masivas o del genocidio o, bien, se tendió más a la discriminación. Este es el caso de los países latinoamericanos que proceden de la experiencia colonial. En efecto, el proceso colonial, lejos de constituir una estructura socioeconómica y un mercado interno generador de tendencias integradoras, creó todas las condiciones para impedirlo: la exclusividad comercial con la metrópoli y las rigurosas restricciones que obstaculizan el intercambio económico entre las provincias coloniales, los monopolios internos, los intrincados y minuciosos controles administrativos de todo tipo ideados en su mayoría en la lejana península, las numerosas aduanas, operaron como frenos formidables. De esta forma, las ideologías políticas modernas que fundamentaron la creación de Estados nacionales europeos, fueron incorporadas a la vida política de Latinoamérica, justamente cuando en dichos territorios no se encontraban ni siquiera cerca las condiciones modernizadoras. La razón hay que encontrarla en el hecho de que las guerras de independencia buscaron no solamente la separación de España, sino transformar a los nuevos países en naciones realmente modernas. La contradicción se encuentra en el proceso de modernización, se inicia justamente cuando en el territorio latinoamericano el desarrollo capitalista era prácticamente inexistente. Ni siquiera existía una burguesía suficientemente conformada, como expresión de una lógica capitalista. Así, el esfuerzo por construir la organización sociopolítica típica del capitalismo se realiza sin una estructura socioeconómica en la que predominen las premisas del capitalismo.

Desde esta referencia se entiende que no existía una nación mexicana en la etapa pos-independiente. Había muchas naciones ocupando el territorio mexicano, pero no había *nación* en los términos establecidos por Gellner. No existía un grupo humano constituido como *nación*, es decir, no había un colectivo en que sus miembros “se reconocieran mutua y firmemente ciertos deberes y derechos en virtud de su común calidad de miembros”. Como hemos podido observar, *nación* no es sólo la comunidad de individuos unidos por tradiciones y un pasado común.¹⁷⁰ La realidad es que el territorio mexicano se encontraba ocupado por una sociedad altamente heterogénea, compuesta por mestizos, indios, criollos y españoles, que comenzó a hacerse sentir poco después de la Independencia y expresó la necesidad de reclamar la condición de nación. Antes del Estado mexicano no había una nación que pudiera denominarse de tal manera. El conjunto de grupos sociales que habitaban el Virreinato de la Nueva España no había elaborado un carácter común sobre el cual establecer una comunicación peculiar e irreplicable entre todos sus miembros. De esta forma, el Estado mexicano llegará antes que la nación de tal nombre.

Después de la consumación de la Independencia, elaborar una constitución no podía presentarse como el hecho de dar una forma nueva a una nación o un conjunto político preexistente, puesto que hasta entonces los mexicanos se habían considerado como parte de la nación española.¹⁷¹ Sin embargo, la ambición de crear una nación de ciudadanos regidos por leyes iguales, unidos por valores comunes y animados por el propósito de crear un Estado soberano, fue una aspiración obsesiva de los políticos mexicanos a lo largo del siglo XIX, que devino en un intenso y prolongado debate respecto a la cuestión *nacional*. Se trataba de establecer la unidad cohesiva entre sectores separados no sólo económica y políticamente, sino también étnicamente. Esto, bien podríamos resumirlo en el afanoso deseo de construir un sistema político duradero después del de-

¹⁷⁰ Gellner ha subrayado, que es ese reconocimiento del prójimo como individuo de su clase lo que los convierte en nación no los demás atributos comunes, cualesquiera que puedan ser. De esta forma, “la nacionalidad no es una característica innata, sino el resultado de un proceso de aprendizaje social y de formación de hábitos”. De ahí que se diga, asimismo, que “el nacionalismo (es decir, el deseo de formar o sostener un Estado nacional), ha sido anterior, muchas veces, al surgimiento de la nación”. *Op. cit.*, nota 10.

¹⁷¹ Guerra, Francois-Xavier, La desintegración de la monarquía hispánica: Revolución de Independencia”, en Annino, Antonio *et. al.* (coord.), *De los imperios a las acciones: Iberoamérica*, Zaragoza, España, Iber-caja, 1994, p. 222.

rumbe del antiguo régimen colonial. La lucha contra el dominio colonial en las postrimerías del siglo XVIII y durante la guerra de Independencia, e incluso más tarde con los sentimientos de frustración que provocó la guerra con los Estados Unidos de América, redobló el anhelo de constituir la *nación*, de ahí que las elites emprendieran la tarea de articular un nacionalismo apropiado para el espacio político que intentaban controlar; es decir, procedieron a definir la nación en términos conceptuales y territoriales, y a establecer las instituciones del Estado-nación. Bajo esa compulsión nació lo que Anderson ha llamado una “comunidad imaginada”,¹⁷² un tejido de símbolos, emblemas, imágenes, discursos, principios, memorias, valores y sentimientos patrióticos que enunciaban que los pobladores del país, con todas sus disparidades, estaban unidos por ideales semejantes, compartían un territorio, tenían un pasado común y veneraban emblemas y símbolos que los identificaban como mexicanos.¹⁷³ El proyecto original de nación iba de la mano con la ruptura legal con el antiguo régimen. Esto es comprensible, en virtud de que el precedente del México originario lo constituía la Nueva España, la cual, en tanto apéndice del Imperio español, careció de los elementos necesarios para constituir una nación moderna, salvo en lo que se refiere a la unidad cultural de sus clases gobernantes y al legado virreinal de una infraestructura administrativa.¹⁷⁴

Sin embargo, la falta de comunicaciones y de integración económica, las ambiciones políticas de caudillos militares con bases regionales, los

¹⁷² Benedict Anderson parte de la consideración de la nación como una comunidad imaginada, caracterizada por su limitación espacial y por su aspiración a la soberanía política. Aquí, el nacionalismo será la fuerza ideológica capaz de dar vida a esta comunidad, al tiempo que el resultado de un proceso en el que, junto a la erosión de la religión, las lenguas sagradas y las viejas monarquías, se ha producido la “medio fortuita” pero explosiva interacción entre un sistema de producción (el capitalismo), una tecnología de la comunicación (la imprenta) y la fatalidad de la humana diversidad lingüística. Blas Guerrero, Andrés de, “Nacionalismo”, en Díaz, Elías y Ruiz Miguel, Alfonso (eds.), *Filosofía política II. Teoría del Estado*, Madrid, Trotta, 1996, p. 234.

¹⁷³ Sin embargo, como indicó el crítico liberal moderado José María Luis Mora respecto a la República mexicana, las mentalidades y prácticas del antiguo régimen e incluso muchas de sus instituciones sobrevivieron al hecho de la independencia de la metrópoli española. Cfr. Hale, Charles A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853*, México, Siglo XXI, 1977.

¹⁷⁴ Siguiendo a Guerra, la Nueva España sólo era una división administrativa, un conjunto de territorios ocupados por conquistadores castellanos. Guerra, Francois-Xavier, *México: del antiguo régimen a la Revolución*, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 194.

particulares intereses económicos de diversas clases sociales dominantes que rivalizaban por el poder, el cambiante papel de la Iglesia en sus relaciones con el Estado; fueron factores que contribuyeron a la generación de varios conflictos y a la persistente inestabilidad política durante más de medio siglo que evitó la consolidación de una nación mexicana. Aunque, fundamentalmente, podemos identificar a dos factores que obstaculizaron la constitución de una nación moderna y fuerte. En primer lugar, las intervenciones imperialistas: la invasión norteamericana que produjo la pérdida de más de la mitad del territorio nacional y un trauma histórico y nacional que hasta la fecha condiciona las relaciones México-norteamericanas; así como la intervención francesa y el establecimiento del Imperio de Maximiliano.¹⁷⁵

El segundo obstáculo a la integración nacional, y el que interesa en esta discusión, fue la existencia de múltiples grupos étnicos y lingüísticos, distintos a los de la población mestiza hispanohablante. Este es el tema recurrente, obsesivo de quienes “pensaban” la nación mexicana, tanto liberales como conservadores. El hecho era de que mientras existieran dos pueblos, dos culturas (la indígena y la blanca o mestiza), tan distintas una de otra, era imposible la anhelada y necesaria integración nacional. México no llegaría a ser una nación moderna y viable, capaz de hacerle frente a los intereses imperiales, a menos que lograra desarrollar su economía, constituir una administración fuerte, pero también, y esto es lo que queremos destacar, unificar a su población desde el punto de vista cultural.

Esta última preocupación llegó a ser objeto de la política demográfica y educativa. Consecuentes con los prejuicios de la época, las clases dominantes (oligarquía terrateniente, incipiente burguesía financiera e industrial urbana, así como sus ideólogos e intelectuales) consideraban a la población indígena como inferior a la blanca, y a las culturas indígenas como inferiores a la cultura occidental. Una muestra de ello se encuentra en la literatura del periodo, la cual está llena de referencias a la supuesta inferioridad de los indígenas, así como los documentos políticos y constitucionales de la época, como la Constitución de 1824, la cual dio fin o al menos amortiguó la tendencia separatista que amenazaba con el rompimiento de la unidad política y territorial de México, ignorando la di-

¹⁷⁵ Aunque cabe señalar que, paradójicamente, las guerras se convirtieron en parte fundamental de la Revolución mexicana. La concepción *schmittiana* de lo político: la oposición amigo-enemigo, provocó, progresivamente, una inversión en la identidad mexicana.

versidad cultural.¹⁷⁶ Los conservadores también se plantearon el problema de la cuestión nacional, pues su inexistencia convertía a su intención de instalar una monarquía era una empresa por demás imposible, en palabras de Guerra: “¿cómo justificar un rey sin legitimidad histórica? Fuera de la soberanía tradicional, sólo quedaba como posibilidad un poder de hecho o la soberanía del pueblo. El drama era que no había pueblo ni nación”.¹⁷⁷

La inexistencia de una comunidad política definida, de una nación, es decir, una unidad política con una personalidad definida apoyada en la historia, se evidenció aún más a la mitad del siglo XIX, cuando se presenta la guerra con los Estados Unidos, la separación texana y el intento de escisión en Yucatán. A propósito de la escasa reacción ante la invasión norteamericana de 1847, Mariano Otero, quien es considerado uno de los genios del pensamiento político liberal mexicano, declaraba que: “En México, no hay ni ha podido haber eso que se llama espíritu nacional, porque no hay nación”.¹⁷⁸ Al parecer, los fundadores del Estado mexicano estaban tan preocupados por resolver el asunto de la soberanía,¹⁷⁹ que no se percataron, en un primer momento, de la necesidad del proyecto de construcción nacional. El cual, por cierto, no podía basarse en aquellos elementos culturales que en Europa definirán después la nacionalidad, como la lengua, la cultura, la religión, es decir, un origen común que no existía en virtud de la diversidad cultural, a menos que fuera irreal o impuesto. Aunque vale señalar que estos elementos sí eran comunes a las elites criollas, y para nadie es un secreto que los actores de

¹⁷⁶ Asimismo, la Constitución de 1857, liquidó el Estado confesional vigente desde la Independencia, separó lo religioso de lo civil, nacionalizó los bienes del clero e instauró las instituciones que hicieron posible vencer la ofensiva conservadora de la Guerra de los Tres años (1857-1961), la invasión francesa de Napoleón III (1862-67) y el llamado Segundo Imperio (1864-1867).

¹⁷⁷ Guerra considera que lo que existía entonces era una sociedad del antiguo régimen con enclaves señoriales, comunidades campesinas con sus autoridades tradicionales, una Iglesia que era, a la vez, el primer cuerpo de una sociedad estamental y un instrumento del poder real; mientras que el pueblo era constituido por aquellos que habían adquirido un baño de cultura moderna, los electos, las élites ilustradas, así como los jefes insurrectos. *Cfr.* Guerra, Francois-Xavier, *op. cit.*, nota 174, p. 192.

¹⁷⁸ Citado por Hale, Charles A., *op. cit.*, nota 173, p. 16.

¹⁷⁹ Conflicto originado por la invasión napoleónica a España y la abdicación del rey Fernando VII, a quien cada uno de los reinos, incluyendo la Nueva España, reconocía como su soberano.

la Independencia mexicana fueron las minorías criollas.¹⁸⁰ De hecho, en 1819, en plena decadencia del movimiento insurreccional, Lorenzo de Zavala decía que no conocía un solo americano que no estuviese de acuerdo con la independencia. Y hasta Bataller, oidor de la Audiencia, verdugo de Morelos y enemigo implacable de la emancipación, expresaba: “No había un solo americano que no fuese insurgente ni un solo español que no amase la independencia de las colonias”.

Los criollos, como actores políticos de la construcción del Estado nacional, se asumieron en su momento como la voz y la acción de un pueblo, aun antes de que éste hubiese sido llamado a expresarse con un voto eventual. A partir de esto, nada se opuso a que dichas élites —por el hecho mismo de su insurrección en contra del poder central— trataran de justificar la existencia de la nueva unidad política. De hecho, son los representantes provinciales en las Cortes de Cádiz, los que recrean el gobierno central y redactan la Constitución federalista de 1824.¹⁸¹ De ahí que el discurso neo-indigenista considere que, aceptando dichos argumentos, no resulta difícil deducir que el Estado nacional, fenómeno que como hemos visto es típicamente europeo, será la formación política a la que aspirarán los grupos criollos cuando sus intereses les aconsejen la independencia. Esto era lógico, porque tanto étnica como culturalmente el criollo era un europeo desplazado.

En este sentido, lo que siguió fue una búsqueda incesante de la identidad del país, búsqueda que tal vez sea la clave que determina toda la historia de México,¹⁸² y búsqueda que, en la mayoría de las ocasiones, no encontró respuesta en las ideas liberales ni en las conservadoras. Matizando, si para estos últimos la Independencia sólo era una revuelta de españoles en contra de España, la Independencia era ilegítima y contradictoria y no podía ser sino una prolongada nostalgia. Y, si con los liberales, la Nueva España era una nación en el sentido moderno —pues, únicamente ese hecho justificaba la Independencia, ya que España como

¹⁸⁰ Silva-Herzog encuentra en los criollos acaudalados que consumaron la Independencia, el principal obstáculo a los problemas de la tierra en el siglo XIX. Silva-Herzog, Jesús, *Breve historia de la Revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960, p. 10.

¹⁸¹ Hale, Charles A., *op. cit.*, nota 173, p. 83.

¹⁸² Stanley R. Ross hace un análisis de la nacionalidad mexicana en este sentido, llegando hasta los años cincuenta del siglo XX, “Forging a Nation”, *Revista de Historia de América*, núm. 83, 1977, pp. 135-151.

nación era también indivisible—, si México recobraba, en consecuencia, el ejercicio de su soberanía usurpado,¹⁸³ entonces, era preciso saltar toda la época colonial, pues esta se convertía en una época de dominación extranjera. Había que declarar entonces la identidad del Estado moderno con el México precolombino, y exaltar a los aztecas. Ahora bien, no deja de ser paradójico que los que realizaron la Independencia son justamente criollos, es decir, descendientes de los conquistadores españoles y mestizos aculturados que comparten los valores culturales de estos criollos. Esta disputa de concepciones de la nación mexicana llevará a una alteración permanente de la realidad, que no deja de tener consecuencias en la acción política, ya que a la carga pasional que caracterizó a la lucha de los liberales en contra del antiguo régimen, se agrega aquí el sentimiento de un combate en contra de la tiranía y el oscurantismo españoles, como un combate necesario para la identidad nacional.

Podemos concluir que la independencia de la Corona española no fue ganada por una nación, sino por un conjunto de naciones, y, específicamente, por un grupo cultural criollo-mestizo, que impuso sus intereses como intereses de una nación inexistente y que se estableció en las mismas fronteras políticas determinadas por la Colonia, es decir, la independencia no obedeció a una demanda étnica, o de los grupos étnicos, sino a intereses de un grupo económico y políticamente superior. Desde el planteamiento indigenista, esta contradicción entre una nación moderna inexistente aún, a la que se apelaba, sin embargo, como sujeto de la soberanía, y la realidad de comunidades diversas de tipo antiguo con sus imaginarios de tipo pactista explican en buena medida el *déficit* democrático de origen del Estado mexicano.

2. La diversidad cultural desde el pensamiento político liberal mexicano

Aunque bien es cierto que el proceso de modernización en la América hispana inició con las reformas borbónicas impulsadas principalmente por Carlos III, en el ámbito comercial, militar y con relación a los bienes eclesiásticos, medidas, todas ellas, que impactaron en mayor o menor grado a la organización administrativa de las comunidades que coexis-

¹⁸³ Acta de Independencia, Congreso de Chilpancingo, 6 de noviembre de 1813.

tían durante la Colonia, el liberalismo sólo se consagraría a partir de la llamada Reforma liberal.¹⁸⁴ Este fue un proceso complicado en tanto se trató de un movimiento que involucró tanto al pueblo como a la elite en una lucha común por definir una concepción inédita (para México) de la ciudadanía basada en los principios del liberalismo individualista, distinto a los viejos valores jerárquicos de matriz colonial. El documento político de la época que consagró el pensamiento liberal en México fue la Constitución mexicana de 1857, la cual contiene el ideario político de la Reforma, y refleja, en términos generales, los principios liberales del nacionalismo e individualismo, aunque vale decir que los principios fueron adoptados originalmente en la Constitución que siguió a la consumación de la Independencia en 1824.¹⁸⁵

Cabe señalar que el texto fundamental de 1857 no hizo la menor alusión a las peculiaridades indígenas, hasta el extremo que ni siquiera se llega a mencionar la palabra indio o indígena.¹⁸⁶ Ello obedece a que dicho documento abrazó las ideas liberales provenientes de otras realidades, ideas que, como hemos señalado, fueron tradicionalmente indiferentes al fenómeno de la diversidad cultural. Básicamente, el pensamiento liberal mexicano bebió de tres fuentes: la ilustración francesa, el federalismo norteamericano y las Cortes de Cádiz. Aun cuando es evidente que la insurgencia que se produjo a lo largo del siglo XVIII en la Nueva España tenía un carácter más social que político, transcurría al margen de las teorías ilustradas y lo normal era que sus reivindicaciones se hicieran, incluso, en nombre del rey o de la fe católica,¹⁸⁷ no podemos negar que sí hubo cierta asimilación dentro del movimiento insurgente

¹⁸⁴ Si aceptamos que este proceso de modernización de recepción de ideales ilustrados terminó beneficiando a los intereses del grupo minoritario criollo en el poder en detrimento de la supervivencia de las comunidades indígenas y su respectivo modelo de organización.

¹⁸⁵ Y en las constituciones locales se dio el mismo fenómeno. *Cfr.* Hamnett, Brian, “Liberales y conservadores ante el mundo de los pueblos 1840-1870”, en Ferrer Muñoz, Manuel (coord.), *Los pueblos indios y el parteaguas de la Independencia de México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 167-207.

¹⁸⁶ La única referencia a los indígenas que encontramos es la contenida en la fracción primera del artículo 11 donde, al enunciarse los límites para la acción de los Estados, se concreta “celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptuase la coalición que pueden celebrar los Estados fronterizos, para la guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros”.

¹⁸⁷ Recuérdese que en la toma de Atlotonilco el Grande, Hidalgo portaba un estandarte de la Virgen de Guadalupe.

de las ideas ilustradas. Lo anterior se desprende del conocimiento que tenían algunos de sus líderes de las doctrinas ilustradas, lo cual hizo posible dotar a estos movimientos de un carácter profundamente liberal y democrático; pero sobre todo, se desprende del contenido de los documentos fundamentales de la insurrección, como los *Sentimientos de la nación*, de José María Morelos y Pavón, o la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814,¹⁸⁸ los cuales tienen una fuerte dosis del pensamiento liberal ilustrado. En efecto, los principios, el imaginario y el lenguaje de la modernidad ofrecida por la ideología de la Revolución francesa, por el liberalismo, fue una constante en los primeros textos políticos y constitucionales de México. Los “Sentimientos de la nación”, de Morelos, constituyen un primer referente de la influencia de la Ilustración francesa, ya que es un intento inicial por definir los principios democráticos e individualistas que una constitución política mexicana debería contener. Por su parte, la Constitución de Apatzingán se inspiró más en el modelo liberal-democrático de la Constitución francesa que en las ideas sociales y políticas de Morelos formuladas en el documento “Sentimientos de la nación”.

Por otra parte, muchos de los primeros textos originados durante la insurrección se inspiraron en el constituyente de Cádiz. Su influencia resulta lógica, pues el texto gaditano, moderado en su reformismo, era un modelo que permitía el máximo de libertad que era permisible en un periodo de cambio, sobre el que pesaba el peligro evidente de la ingobernabilidad y desintegración. Recordemos que esta Constitución liberal marcó el triunfo del individualismo en España, y nació de la corriente constitucionalista derivada de la ideología de la Revolución francesa. Su finalidad, fue la de otorgar igualdad política a los habitantes de las colonias respecto de los de España, y limitar de una vez por todas el poder absoluto e incuestionable del rey, reduciendo sus facultades al ámbito meramente administrativo, a través de la consagración de la división de poderes, y del traslado del origen de la soberanía, de Dios, al pueblo,

¹⁸⁸ El 22 de octubre de 1814, el Congreso, reunido en la ciudad de Apatzingán a causa de la persecución de las tropas de Calleja, promulgó la primera Constitución de México, titulada Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Se basaba en los principios de la Constitución de Cádiz, aunque un tanto modificados, pues, a diferencia de la española, la de Apatzingán preveía la instauración del régimen republicano de gobierno y no sólo defendía el principio de la soberanía popular, sino también el derecho del pueblo a cambiar al gobierno según su voluntad.

quedando el monarca en calidad de mero mandatario, depositario de la soberanía de los gobernados como conjunto. Desde esta coyuntura, la *nación* fue concebida como una asociación voluntaria de individuos iguales, sin ninguna distinción de pertenencia a pueblos, estamentos y cuerpos de la antigua sociedad. Se establece que la nación es soberana y por ello debe elaborar una constitución que será como el pacto fundador de una nueva sociedad.¹⁸⁹ Finalmente, el pensamiento político norteamericano también influyó, en buena medida, en el proceso de construcción nacional mexicano, especialmente, en cuanto a la adopción del régimen federal. En las discusiones de los primeros constituyentes, expresamente se indica la fuente de la Constitución de 1776 y la de algunos de los estados de la Unión Americana.

Asimismo, la adopción de la ideología liberal europea en México, se vio beneficiada por una serie de factores y circunstancias propias de la etapa histórica de construcción nacional. En efecto, se trató de un periodo de conformación de nuevos valores y de un sentimiento propenso a dar vida a nuevas instituciones; fue este clima de opinión y voluntad social el que constituyó la base de la Revolución liberal iniciada en 1846 y triunfante en 1857 y 1867 con la prisión y fusilamiento de Maximiliano y el triunfo de los ejércitos liberales. En este momento, podemos decir que empieza a surgir el Estado mexicano moderno, es decir, el Estado-nación. En el ámbito económico, cabe apuntar que la sociedad seguía montada en una economía con fuertes rezagos y trabas propias de su pasado colonial. Sin embargo, el comercio exterior había producido una mayor diversificación social. De ello dan muestra el aumento de los arrendatarios y la proliferación de actores sociales nuevos como artesanos, comerciantes y profesionistas, los cuales demandaban nuevas formas capaces de no entorpecer la acción individual, así como la relación entre ellos y la sociedad.¹⁹⁰ Asimismo, la guerra popular librada contra la intervención norteamericana, y, posteriormente, en contra del Imperio de Maximiliano aceleró la identificación y sentido de pertenencia de las

¹⁸⁹ La vuelta al absolutismo, con el retorno de Fernando VII al trono español, en 1814, implicó la cancelación temporal de este esfuerzo liberal: abolió la Constitución, disolvió las Cortes e inclusive se encarceló a diputados.

¹⁹⁰ Hernández Chávez, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 53.

regiones a la unión de estados mexicanos. Esto, aunado al mayor mestizaje cultural y étnico, y a la difusión de la educación favoreció este proceso histórico.

Desde el discurso indigenista, se denuncia otro factor que resulta fundamental para comprender la recepción de las ideas liberales y sus efectos en las minorías indígenas: el interés de las elites, es decir, al papel de los intereses del grupo minoritario criollo de la Nueva España. Dichos grupos facilitaron la llegada de las ideas ilustradas, cuando éstos deciden garantizarse por sus propios medios un orden público que asegurase su posición política preeminente, al observar que el Imperio español, sumido en una profunda crisis, ya no es capaz de cumplir esa misión. De esta forma, la adopción de las ideas ilustradas se entiende como una necesidad de la sociedad criolla, debido a que las sucesivas crisis que a lo largo de finales del siglo XVIII y comienzos del XIX dieron lugar a la Independencia y la consiguiente formación de México, generaron un nuevo “espacio público político”, en el que se buscaba que prevaleciera la libertad frente a la metrópoli, la Independencia. Con ésta, caerían por los suelos los edificios del orden político y social de la Colonia, sus estructuras étnico-estamentales que situaban a unos hombres bajo la dependencia de otros quedarían abolidas, dándose paso a una segunda libertad, esta ya de carácter individual, que llevaría indisolublemente unida la idea de igualdad. Para ello, paradójicamente, contarían en un principio con las sociedades tradicionalmente desfavorecidas durante la Colonia, a las que integraría en los procesos de Independencia a través de los discursos ilustrados de igualdad y democracia.

Lo anterior resulta fundamental, pues, en el momento de la recepción y aplicación de las políticas ilustradas en América, los dos sectores sociales que confluyen en ellos frente a la metrópoli, el grupo criollo, por un lado, y la sociedad indígena y mestiza, por otro, no abrigaban un proyecto común.¹⁹¹ De hecho, el experimento liberal del siglo XIX no repre-

¹⁹¹ Efectivamente, como bien ha señalado el novel mexicano Octavio Paz, el discurso ilustrado y la modernización latinoamericana a través de su proceso de independencia fue una mera fachada para proseguir y profundizar en las mismas miserias, de manera que las rebeliones populares que se anticipan a la Independencia y que colaboran con ella, seguirán clamando después. *Cfr. Tiempo nublado*, Seix Barral, 1983, p. 168. En ese mismo sentido, algunos autores consideran que la consumación de la Independencia no fue la solución, sino la agudización del eterno conflicto americano. Lemoine, Ernesto,

sentó una conspiración calculada en contra de la población indígena, sino que fue un proyecto bienintencionado de cambiar radicalmente la cultura política del país, si recordamos que éste apenas se encontraba saliendo del antiguo régimen y con una herencia de absolutismo y dominación peninsular. Tal pareciera que los liberales de la época estuvieran convencidos de que los grandes beneficiarios de la adopción de las ideas ilustradas de libertad individual, serían los indígenas, ya que mejoraría su situación, la cual había sido la más castigada durante la Colonia. De ahí que los grados de autonomía indígena de la primera época colonial, las instituciones que propiciaban cierto mantenimiento de los ordenamientos jurídicos propios ya no tuviesen sentido, ya que los indígenas habían pasado a ser uno más entre los “ciudadanos iguales”.

La presencia del indígena siguió constituyendo un desafío al proceso de formación del Estado nacional, que no supieron afrontar los constructores de la nueva nación que surge durante la Reforma. Cuando éstos se enfrentaron a la compleja disyuntiva de homologar a los indígenas con el resto de la población (y con ello negar el hecho diferencial indígena) como venía intentándose desde que México adquirió su independencia, o de preservar un estatus protector como el que había diseñado la legislación de Indias, los constituyentes se decantaron por la primera solución. Los liberales de la generación de la Reforma (1855-1876) argumentaron que instituciones como la república de indios representaba vestigios del antiguo régimen y, como tales, constituían obstáculos para la formación de la nación mexicana, al mismo grado que los fueros eclesiástico y militar. Asimismo, el que los pueblos indígenas mantuvieran sus patrimonios aparte, representaba un serio obstáculo para el progreso económico del país.¹⁹² Por lo tanto, consideraban que los derechos de la ciudadanía y la integración del indígena en el conjunto de la sociedad le ofrecerían los beneficios de la sociedad moderna y los instrumentos para mejorar su posición social, por medio de la educación pública laica, y le permitirían

“1821: ¿Consumación o contradicción de 1810?”, *Secuencia, Revista Americana de Ciencias Sociales*, núm. 1, marzo de 1985, pp. 25-35.

¹⁹² Incluso para los conservadores, la propiedad comunal representaba un obstáculo al progreso económico y político, según se desprende de los comentarios de Lucas Alamán refiriéndose a las parcialidades de San Juan Tenochtitlán y Santiago Tlatelolco al mediar el siglo XIX. Citado por Lira, Andrés, “La nación contra los agentes colectivos en México, 1821-1859”, en Annino, Antonio *et. al.* (coords.), *De los imperios a las naciones: Iberoamérica*, Zaragoza, España, Iber-caja, 1994, p. 339.

remontarse desde su condición abyecta heredada de la experiencia del colonialismo. Estos argumentos fundamentaron la aparición de la famosa Ley Lerdo, la cual establecía la política liberal de desamortización que entró en vigor el 25 de junio de 1856, y que tuvo entre sus propósitos el transformar a los habitantes de los pueblos de indios en propietarios privados, para lo cual, la Ley abolió el reconocimiento legal de la propiedad corporativa, fuera eclesiástica o civil.¹⁹³ Aunque hay que señalar que también buscaba adjudicar los terrenos arrendados a sus arrendatarios, los cuales, generalmente, eran no indios.¹⁹⁴

La política de asimilación impulsada por los liberales (criollos), también obedeció al hecho de que la mayoría de los pensadores mexicanos de mediados del siglo XIX veían a la población indígena afuera de la *nación*.¹⁹⁵ Por consiguiente, consideraban que el indígena podía ganarse el acceso a la nación por medio de la educación cívica, convirtiéndose efectivamente en un ciudadano de la república y adquiriendo, con ello, los derechos y deberes civiles.¹⁹⁶ Así es como en la práctica se impuso el criterio de ahorrar distingos y de equiparar a los indígenas con los ciudada-

¹⁹³ Al respecto, Lira considera que “la desamortización, si bien marcó el inicio de otro momento en la historia de México, no llegó a disolver del todo a las comunidades ni logró integrar a los indígenas a la sociedad nacional individualista, ya que las guerras de castas, como se llamó a los levantamientos indígenas en los años cuarenta del siglo XIX, se hicieron un mal endémico y aun en los años de relativa paz como fueron los últimos decenios del siglo XIX y primeros lustros del XX, se señalaba como promotores de guerras de castas a los procuradores de los pueblos de indios que se oponían a la aplicación de medidas desamortizadoras”. *Op. cit.*, nota anterior, p. 336.

¹⁹⁴ El intento por parte del gobierno liberal de Ignacio Comonfort (1855-1857) de poner en práctica esa ley desencadenó una serie de protestas y sublevaciones indígenas en todos los estados del centro del país. *Cfr.* Powell, T. G., *El liberalismo y el campesinado en el centro de México (1850-1876)*, México, Secretaría de Educación Pública, 1974. Citado por Hamnett, Brian, *op. cit.*, nota 185, p. 199.

¹⁹⁵ Personajes de la talla de José María Luis Mora, Lorenzo de Zavala, Mariano Otero o Guillermo Prieto compartían la opinión favorable a la inmigración europea, efecto de aumentar esa parte de la población capaz de pensar en términos de una nación mexicana que tenía un territorio e identidad específicos.

¹⁹⁶ En ese sentido, nos parece muy elocuente el comentario de Francisco Pimentel en 1864: “mientras que los naturales (indígenas) guarden el estado que hoy tienen, México no puede aspirar al rango de nación propiamente dicha. Nación es una reunión de hombres que profesan creencias comunes, que están dominados por una misma idea y que tienden a un mismo fin”. Pimentel, Francisco, *Memoria sobre las causas que han originado la situación actual de la raza indígena de México y medios de remediarla*, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1864, pp. 217-222. En Hamnett, Brian, *op. cit.*, nota 185, p. 171.

nos restantes. La ideología liberal triunfante con la Reforma impedía otra consideración que no fuese la estrictamente igualitaria, por lo que de modo inevitable el diálogo sobre el reconocimiento de un hecho diferencial indígena quedó postergado. Evidentemente, dicho propósito exigió un proceso de adaptación del indígena, a efecto de sacarlo de aquel aletargamiento al que le habían conducido las penalidades de la Colonia. Así, pareciera que se estaba gestando un nuevo sistema de colonización. La “colonización interna”. De hecho, la materialización de esta idea de igualdad constituiría un auténtico drama para las comunidades indígenas. Pero esto sería tan sólo una de las consecuencias de la adopción sin más del pensamiento político liberal individualista en México. De esta forma, la modernidad representó una regresión que, en el caso mexicano, derivó en las condiciones de marginación social y política, que el experimento liberal ha provocado en los grupos culturales indígenas.¹⁹⁷

Pero las “buenas intenciones” de la política liberal del XIX se contemplan de otra manera desde la argumentación teórico política de la defensa de los derechos de las minorías indígenas en el inicio del siglo XXI, desde la cual se considera que “al eliminar a los indios como categoría jurídica y darles el estatuto de ciudadanos, se borraron los mecanismos formales que se habían pensado para protegerlos, sin dotarlos de posibilidades reales de ejercer sus derechos y menos de enfrentar a los poderes económicos y políticos efectivamente constituidos”.¹⁹⁸ Esto es muy importante, porque precisamente el pensamiento indigenista de la época apelará a que el ordenamiento político-jurídico emanado del proceso de constitución del Estado mexicano, adoptó —tal y como hemos señalado— la influencia de escuelas y tradiciones europeas, pero en cambio, nunca se preocupó por tomar en consideración las especificidades culturales de las etnias indígenas ni sus sistemas jurídicos consuetu-

¹⁹⁷ Quizá la obra que mejor nos ilustra las consecuencias de la modernidad o el impacto de las ideas ilustradas en nuestras sociedades, sea *La dialéctica de la Ilustración*, de Theodor W. Adorno y Max Horkheimer. Su análisis es tan elocuente que vale la pena citarlos literalmente: “No nos cabe la menor duda (...) de que la libertad es inseparable del pensamiento ilustrado. Pero creemos haber comprendido (...) que el concepto mismo de ese pensamiento, al igual que las formas históricas concretas, y las instituciones sociales, a las que se encuentra estrechamente ligado, implican ya el germen de esa regresión que hoy puede verificarse en todas partes”. Madrid, Trotta, 1997.

¹⁹⁸ Reina, Leticia (coord.), *La reindianización de América, siglo XIX*, México, Siglo XXI-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1997, pp. 16 y 17.

dinarios, y se limitó a aplicar indiscriminadamente “los principios de igualdad jurídica y del federalismo”. El objetivo integracionista o el afán liberal de integrar a los grupos indígenas a su modelo de nación se observan claramente en dos aspectos que consolidaron el liberalismo en el proceso de evolución político-constitucional mexicano del siglo XIX: el sistema federal como régimen de organización político-territorial, y la adopción de la igualdad jurídica ante la ley. Dos manifestaciones del Estado-nación de corte individualista que con su aplicación sin matices contribuyeron a la extinción legal de la diversidad cultural.

En lo que se refiere a la igualdad promulgada por las conquistas liberales, cabe señalar que la inferioridad económica y social en que se hallaban los indígenas impidió su integración en la vida nacional, a pesar de que la igualdad jurídica condujera a la desaparición de obstáculos legales, pero además, tuvo como efecto el agravamiento de la situación de los indios. La inquietud liberal por la supresión de privilegios y regímenes de excepción condujo a la equiparación de los indígenas con el resto de la ciudadanía, al acentuarse la común pertenencia a la nación mexicana. Es decir, el liberalismo mexicano; a través de su formalismo jurídico, preocupado por la igualdad de todos los hombres ante la ley, al ciudadanizar a los indígenas, al hacerlos iguales ante la ley, abrió camino al proceso de desarticulación y desorganización de las comunidades indígenas, haciendo evidente las graves consecuencias de hacer iguales formalmente a los desiguales realmente. Esto en virtud de que para el liberalismo decimonónico no fue aceptable otro tipo de sujetos jurídicos, heterogéneos. La abstracción jurídica no reconoció la posibilidad de particularismos, ni tampoco cierta diferenciación localista. Dicha concepción abstracta tuvo como consecuencia esencial el que comunidades y pueblos indios, más homogéneos y concentrados entonces que ahora, no fueran incluidos en modo alguno en el texto constitucional. No pudo ser de otra manera, pues el pensamiento jurídico prevaleciente, de corte individualista, expresó la preocupación por evitar la desarticulación de lo que había quedado de México después de las constantes guerras y a la urgencia de reconstruir la unidad nacional después de las derrotas bélicas de mitad de siglo. Así, pues, resultó inviable otra consideración que no fuese la sustentada en el igualitarismo jurídico, que otorgaba sobre el papel idénticas perspectivas de progreso y de bienestar a todo el cuerpo ciudadano.

Pero, si bien, el *arrinconamiento* del indígena parecía ser intencional, es evidente que se fracasó en la tutela de los derechos de los indígenas y de las clases más favorecidas. La ciudadanía liberal concedida a los indígenas no pasó de ser una mera ficción. El principio liberal de igualdad ante la ley fue puramente formal, y resultó difícilmente acomodable en la práctica política de una sociedad pluriétnica y pluricultural como la mexicana. De hecho, los liberales, acostumbrados a la búsqueda de soluciones de alcance universal, se hallaron incapacitados para desentrañar la naturaleza de un régimen que, por derivar de una complejísima diversidad étnica y cultural, no estaba contemplado en sus recetarios políticos, dependientes en exclusiva de las herramientas que les ofrecía la teoría política liberal de *las luces*. La adopción sin más del Estado-nación de corte individualista, con su manifestación federalista, en el siglo XIX mexicano, provocó la desaparición de los espacios que hubieran hecho posible un diálogo en torno al hecho diferencial indígena.

En lo que respecta a la adopción del sistema federal de organización territorial del Estado, vale mencionar que las leyes promulgadas a partir de las Cortes de Cádiz y la Constitución de Apatzingán, que fueron recogidas en la Constitución de 1824, dieron cabida a una reorganización del territorio y de la población que obedeció, tal y como hemos apuntado, a los intereses de la minoría criolla que encabezó el proceso de Independencia de la Corona. Sin embargo, es importante comentar que la sociedad criolla no constituía un grupo territorialmente homogéneo, en virtud de que el auge de las haciendas había fortalecido el localismo, es decir, el auge de cacicazgos regionales.¹⁹⁹ De hecho, la única realidad política cierta en la América pos-independiente eran los pueblos, las ciudades-provincias y sólo de su acuerdo podía surgir una unidad política de orden superior.²⁰⁰ Lo anterior devino en fuertes dificultades, dado que en un primer momento, la Independencia quiso construir un poder fuerte y centralizado (sin entrar a detalles, recordemos el Imperio de Iturbide), lo que iba en contra, precisamente, de este carácter localista de la sociedad criolla. Este sería el origen de un conflicto creciente entre el centralismo y el federalismo, en el que autonomía y soberanía serían dos con-

¹⁹⁹ Un regionalismo que crece en importancia, si compartimos la idea de algunos autores, en el sentido de destacar el papel de los municipios como fundamento político y social de los estados de la Federación. Hernández Chávez, Alicia, *op. cit.*, nota 190, p. 2.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 29.

ceptos e ideas que cobraron distinto sentido a lo largo del primer siglo del México independiente. Este conflicto tendería a resolverse, inevitablemente, del lado federalista, habida cuenta que la realidad novohispana era regional, venía de serlo a lo largo de trescientos años, y si de lo que se trataba ahora era de construir un nuevo engranaje político y administrativo que garantizara el orden oligárquico y racial que ya no podía asegurar la caduca metrópoli, el federalismo ofrecía un sistema más adaptado a la realidad social y económica de lo que venía siendo la Colonia.

El fracaso del experimento imperial provocó que en 1823 se convocara a un nuevo constituyente, solicitado por las Provincias, en el cual, el ministro de justicia, Pablo de la Llave, en nombre del Poder Ejecutivo manifestó que, dada la situación de desórdenes que descomponían la nación, era necesario fijar inmediatamente la forma del futuro gobierno, para crear el consenso necesario que propiciase la paz social y dotara de alguna eficacia a las acciones políticas. En contra de sus opiniones particulares y de las del gobierno, decía, proponía al Congreso adoptar el federalismo, dado que ese era el deseo incuestionable de las provincias y de la mayoría del Congreso.²⁰¹ Con dicha declaración, evidenció un pacto político entre los sectores centralista y federalista de las oligarquías que serviría para elaborar lo que, teóricamente, se presentaría ante las provincias como el pacto federal sobre el que cimentar la Constitución mexicana, pero que, de hecho, tenía la funcionalidad de introducir en los auto-proclamados estados ciertos criterios institucionales homogéneos que sirvieran de control a un talante revolucionario que se extendía peligrosamente en las sociedades provinciales y que comenzaba a preocupar a la sociedad criolla dominante. Ese sería el sentido del *Acta Constitutiva de la Federación*, documento que, en cuanto pacto originario, terminaría por vincular a la propia Constitución que se elaboraría después. Dicho documento sintetizó la voluntad de una profunda reorganización política y administrativa que ya había sido expresada por los representantes americanos en las Cortes de Cádiz.²⁰² De esta forma, el Acta apareció como el contrato entre los distintos estados mediante el que, libremen-

²⁰¹ Pérez Collados, José María, *Los discursos políticos del México originario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 263.

²⁰² De las diferentes provincias de México llegaron 70 de los 160 diputados mexicanos elegidos a las cortes (1810-1814 y 1820-1822) y muchos de ellos formaron parte de la comisión que redactó la Constitución de 1812. Cfr. Hernández Chávez, Alicia, *op. cit.*, nota 190, p. 31.

te, optaban por pasar a ser estados federados sobre unas bases políticas específicas. Pero esto no pasó de ser un acto imaginario. En efecto, la ficción resultaba por demás evidente dado que, si bien algunos estados podían considerarse previamente existentes a la elaboración del Acta y, por lo tanto, podría haberse defendido la realidad de su adhesión originaria a la misma, otros tantos estados eran, de hecho, creados por el Acta.

De ello se deriva que el debate sobre la organización política del Estado mexicano originario tuvo mucho de ficticio y de testimonial y bien poco de debate técnico y jurídico.²⁰³ Su motor fue una realidad socioeconómica determinada por la configuración regional de la oligarquía criolla que encontraba enfrente dos tipos de obstáculos. Unas veces, a auténticos nacionalistas mexicanos, idealistas puros que tenían por un proyecto por el que habían luchado durante años de exilio y cárcel. Otras, a los nuevos habitantes de los recién instalados despachos capitalinos, que, sin un conocimiento real del país que habían llegado a comandar, identificaban las posibilidades del proyecto mexicano con la fortaleza de su poder central.²⁰⁴ Pero todos, como parte que eran de la misma oligarquía racial, estaban de acuerdo en que, cualquiera que fuera su forma final, la generación de un Estado mexicano convenía a sus intereses. De hecho, a diferencia del debate federalista norteamericano, en donde llegó a plantearse como alternativa un sistema republicano común (lo cual requería similitudes en materia de religión, actitudes, sentimientos e intereses, las cuales no existían en el conjunto de los estados a los que se llamaba a la Federación) y se desechó al final debido a que dicha República propuesta era demasiado grande como para integrar semejante conciencia nacional, en México, no se hizo ninguna argumentación en ese sentido. Y no porque hubiera allí una clara configuración nacional, sino, precisamente, porque no la había. De esta forma, el grupo social que comandaba el proyecto político estaba perfectamente cohesionado social y culturalmente, por lo que la mayoritaria población interétnica y multicultural indígena,

²⁰³ Vicente Riva Palacio afirmaba que la plácida tramitación parlamentaria de la Constitución se debió a la circunstancia de que los diputados carecían de los conocimientos técnicos necesarios como para adquirir conciencia de los problemas y dificultades que implicaba la estructuración de un Estado federal. Riva Palacio, Vicente (ed.), *México a través de los siglos*, México, 1888-1889, V, pp. 98 y 99.

²⁰⁴ Pérez Collados, José María, *op. cit.*, nota 201, p. 266.

resultaba irrelevante para el proyecto nacional.²⁰⁵ Esto trajo enormes repercusiones para las minorías culturales del país, ya que este modelo de organización territorial no consideró la diversidad cultural.

A modo de recuento, debemos mencionar que, el federalismo como parte del proyecto liberal, siempre buscó (y sigue buscando) fundir una enorme diversidad de elementos disgregados y dotarles de una conciencia nacional. Para ello, implantó una división política que desconoció los territorios ocupados por las etnias, así como sus regímenes jurídicos consuetudinarios; y, reconociendo la autonomía de las antiguas provincias, las convirtió en estados. Es decir, el federalismo se montó sobre las divisiones administrativas coloniales.²⁰⁶ Pero esto no podía ser de otra manera, por cuanto el fundamento doctrinal del concepto moderno de *nacionalidad*, incorporado al Estado mexicano, situaba a lo cultural en dependencia de lo político, precisamente porque la nacionalidad brotaba de un acto formal en el que el Estado determina la característica del individuo, con independencia absoluta de la identidad racial, lingüística o cultural.

De esta manera, el siglo XIX terminó sin que la ficción igualitaria y federalista adquiriera contornos reales, pues la vida política continuó discurriendo al compás de revoluciones y de las presiones de los poderosos vecinos del norte; los congresos perseveraron en su ejercicio de sumisión al Ejecutivo, y los indígenas siguieron en la mayor discriminación.

²⁰⁵ Por ello, quizá resulten injustificados los miedos expresados por Fray Servando Teresa de Mier el 4 de octubre de 1824, jornada en la que se iba a proceder a la jura y firma de la Constitución Federal en el Congreso, al comparecer en la Cámara portando una banda mortuoria en su sombrero en la que se podía leer: “Mi país murió cuando el Acta Constitutiva fue firmada; sus funerales se celebran hoy”. La anécdota la recoge J. Lloyd Meacham, “The origins of federalism in México”, *The Hispanic American Historical Review*, núm. 18, 1938, p. 78.

²⁰⁶ La consumación de la Independencia mexicana es un buen ejemplo de aquellos acontecimientos políticos en que el futuro queda subordinado a lo coyuntural. Ya que si bien constituyó un avance en el aspecto político, porque se obtuvo la independencia, también fue un retroceso en el aspecto social, porque se mantuvo prácticamente la misma situación de la Colonia, empeorada por los diez recientes años de guerra. Cfr. González Galván, Jorge Alberto, *El Estado y las etnias nacionales en México. La relación entre el derecho estatal y el derecho consuetudinario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, p. 14; y Villoro, Luis, “Los pueblos indios y el derecho de autonomía”, *V Jornadas Lascasianas. Etnicidad y Derecho, un Diálogo Postergado entre los Científicos Sociales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pp. 123-140.

3. *La diversidad cultural desde las ideas políticas del México posrevolucionario*

La estructura político-estatal que surgió como consecuencia de la Revolución de 1910-1917, recogió el esquema de Estado-nación liberal —y la ideología política que lo sustentaba— el cual, como hemos señalado, ignoraba la composición plural de la nación. Esto obedeció al carácter social y no cultural o *nacional* de la Revolución. En efecto, ésta se trató de un movimiento social obrero-campesino que desembocó en una Constitución que recogió las demandas de justicia social que originaron la lucha, por lo que no hubo ninguna necesidad de replantear la cuestión *nacional*. El nacionalismo necesario para llevar a cabo dichas transformaciones, no requirió de una redefinición del *demos*, de la comunidad política mexicana, por la inexistencia de un movimiento indígena como tal, que desafiara el proyecto nacional mexicano, sino que su participación se entendió como un problema social. Los grupos indígenas fueron identificados con las movilizaciones campesinas, por lo que al resolver el problema agrario, se entendió como resuelto el problema indígena. No había razón para replantear al *demos*. Las demandas de los grupos campesinos-indígenas fueron resueltas dentro del mismo esquema del Estado nacional de corte occidental, el cual se flexibilizó a efecto de incorporar dichos reclamos, tal y como estaba sucediendo en Europa con la emergencia del *welfare state*.

Entrando en materia, cabe señalar que si bien el liberalismo había triunfado en el proceso de construcción nacional en el siglo XIX, las condiciones sociales, pero también culturales en el país, con sus tremendas desigualdades, impidieron que el modelo político-liberal echara raíces. El liberalismo decimonónico rara vez pasó de ser un proyecto que lograra sobreponerse a la hostilidad de la realidad. Meyer considera que “entre las ideas teóricas de Lorenzo de Zavala o de José María Luis Mora y la realidad de la República restaurada y el Porfiriato, surgió una gran brecha que creció con el tiempo y por donde se escapó la autenticidad y vitalidad del proyecto liberal”.²⁰⁷ La Constitución de 1857, al adoptar las tesis europeas del liberalismo individual, no consideró las enormes desigualdades sociales y económicas que caracterizaban al Mé-

²⁰⁷ Meyer, Lorenzo, *Liberalismo autoritario*, México, Océano, 1995, p. 22.

xico de la segunda mitad del siglo XIX, por lo que, muy pronto, una clase minoritaria resultó favorecida de la recepción de las ideas liberales, mientras la gran mayoría se vería sumida en el rezago social y económico. Estos factores provocaron lo que Carpizo ha considerado como el primer gran movimiento social que el mundo vivió en el siglo XX: la Revolución mexicana.²⁰⁸

Son muchos los indicadores de la situación económico-social que generó el movimiento revolucionario. No cabe duda, que la aplicación de la Constitución de 1857, de las Leyes de Reforma, y de las leyes de desamortización y nacionalización en las comunidades rurales dio lugar a la “tremenda concentración territorial de fines del siglo XIX y comienzos del XX”.²⁰⁹ Las repercusiones del liberalismo individual resultaron funestas para la enorme capa de campesinos, trabajadores y comunidades indígenas. Al desaparecer la propiedad comunal de la tierra, muchos de estos usufructuarios, ejidatarios o pequeños propietarios de la tierra, se vieron en la necesidad de ofrecerse como peones en los ranchos y en las haciendas y, “como era menor el número de brazos necesarios que el que se ofrecía constantemente, funcionó de modo inevitable la ley de la oferta y la demanda”.²¹⁰ Pero quizá el gran indicador de las causas de la Revolución lo constituye la situación del campo mexicano. El 15 de diciembre de 1883 se dio comienzo a los grandes latifundios; el Ejecutivo promulgó la Ley sobre Deslinde y Colonización de los Terrenos Baldíos, al mismo tiempo que autorizaba la creación de las empresas deslindadoras, las cuales exigían los títulos de propiedad a los propietarios, y si alguno se negaba a hacerlo o presentaba un título que la compañía consideraba imperfecto, lo declaraba baldío.²¹¹ Se afectaron las propiedades comunales indígenas, los manejos turbios crearon los latifundios, y un nuevo sistema de vida surgió para el campo. Fue del dominio público que personajes políticos o grandes empresarios se apoderaron de la tierra. El dato más objetivo es que las haciendas en 1877 sumaban 5, 869, y en 1910 su número aumentó a 8, 431, pero en manos de un número reducido de personas.²¹² De esta forma, la política agraria del porfirismo fue

²⁰⁸ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1979, p. 21.

²⁰⁹ Silva Herzog, Jesús, *op. cit.*, nota 180, p. 35.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 36

²¹¹ González Navarro, Moisés, *El Porfiriato. Vida social*, México, 1957, p. 188.

²¹² El caso más paradigmático se dio en Chihuahua, donde Luis Terrazas llegó a poseer una hacienda de 2, 679, 957 hectáreas.

contraria al interés de la República, por lo que se constituyó en la causa principal de la Revolución.²¹³ La situación del trabajador, algo mejor que la del campesino, fue agobiante, por lo que constantemente estallaron huelgas: 1881, 1884, 1889, 1890, 1891 y 1895 sobresalen por el inmenso número de huelgas ocurridas. Pero por su relevancia para el levantamiento revolucionario, sobresalen las de Cananea y Río Blanco.²¹⁴ Lo anterior, trajo como consecuencia lógica, una enorme desigualdad social, la cual se veía reflejada en la distinción de dos capas: la minoría aristócrata, compuesta por los grandes hacendados, grandes propietarios, unos pocos mexicanos y buen número de españoles, franceses o de otras nacionalidades, altos funcionarios extranjeros de compañías mineras norteamericanas o inglesas, abogados y médicos; y, por otra parte, la inmensa mayoría compuesta por artesanos, obreros, campesinos, trabajadores no calificados de toda especie y, por supuesto, los indígenas.²¹⁵

Así, no hay margen de duda que las deplorables condiciones sociales de la mayoría de la población generaron el movimiento revolucionario y constituyeron el contenido ideológico de la Constitución de 1917 (aún vigente).²¹⁶ Es decir, los factores e intereses de índole social y económica que facilitaron la aparición del movimiento revolucionario formarían la parte fundamental de la Constitución, mientras que la composición de la comunidad política mexicana, al no ser parte de los intereses que origi-

²¹³ Silva Herzog, Jesús, *op. cit.*, nota 180, p. 26.

²¹⁴ Asimismo, cabe señalar que el costo de la vida se había elevado considerablemente en los años previos al estallido revolucionario, en tanto que se había reducido de manera catastrófica el salario real. De esta forma, no es exagerado decir, con el maestro Silva-Herzog “que en los comienzos de este siglo (siglo XX), cuando se hablaba de paz, de orden y de progreso; cuando se creía que México caminaba seguro y con celeridad hacia delante, la gran masa de la población sufría de hambre, se vestía mal y se alojaba peor”. *Op. cit.*, nota 180, p. 35.

²¹⁵ *Ibidem*, pp. 40 y 41.

²¹⁶ Carpizo sintetiza las causas del movimiento social, en los siguientes aspectos: El régimen de gobierno en el cual se vivió al margen de la Constitución; el rompimiento de ligas de poder con el pueblo que dio por resultado la deplorable situación del campesino y del obrero; la ocupación de los mejores trabajos por extranjeros; el gobierno central donde la única voluntad fue la del presidente; la inseguridad jurídica en que se vivió donde el poderoso todo lo pudo y al menesteroso la ley le negó su protección; el uso de la fuerza tanto para reprimir huelgas, como para aniquilar a un pueblo o a un individuo; haberse permitido una especie de esclavitud donde las deudas pasaban de padres a hijos, de generación en generación; y, la intransigencia política que se representó en la negación rotunda a cambiar al vicepresidente para el periodo de 1910-1916. *Cfr.* Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 208.

naron el movimiento revolucionario, se quedó exenta de todo tratamiento constitucional en Querétaro en 1917. De hecho, la Constitución de 1917 —y en este sentido junto con la de Weimar de 1918— al recoger las demandas sociales de la Revolución, inició un nuevo desarrollo en el constitucionalismo. Junto al fortalecimiento de las libertades individuales reconocidas en las constituciones del siglo anterior, se produce la institucionalización de las libertades-participación, que obligan al Estado a intervenir en la vida social y política en un sentido protector. Los derechos económico-sociales son incorporados a los textos fundamentales, y además de convertirse el Estado en árbitro de las relaciones entre el capital y el trabajo, pretende intervenir en la cultura y la familia imprimiendo fuertes limitaciones a los clásicos derechos individuales en aras del bienestar colectivo.²¹⁷

De esta forma, el proceso revolucionario tuvo como objetivo resolver las diferencias económicas y sociales de la población, y jamás persiguió la redefinición de la *nación*. Es decir, la fuente del conflicto revolucionario no fue la composición cultural de la nación o, cuando lo hizo, en el caso de Zapata, las ideas no fueron recogidas por el Constituyente de 1916-17, el cual resolvió el problema económico-social estableciendo una serie de derechos para favorecer a los menos favorecidos pero sin tomar en consideración la composición cultural del país. Es decir, que el Estado-nación concebido en el siglo XIX, de corte individualista, no fue puesto en tela de juicio durante el proceso revolucionario, por lo que fue enteramente recogido por la nueva Constitución, acondicionándole únicamente ciertos derechos sociales y económicos. De hecho, del estudio de los propios debates del Constituyente de 1916-17, se deduce que ningún revolucionario cuestionaba los principios básicos de la ideología surgida de la Ilustración. Más bien se proponían transformar el país desde dichas

²¹⁷ Por otra parte, no está de más comentar que los resultados de la justicia social pretendida en la carta fundamental han sido muy ambiguos. En 1971, a medio siglo de haber concluido la guerra civil, Roger D. Hansen manifestaba que la desigualdad en México era similar a la de otros países latinoamericanos que no habían experimentado ninguna revolución social. O incluso superior. Así pues, en materia de equidad, la Constitución mexicana no había significado mucho. La promesa de justicia social nunca se cumplió en los términos ofrecidos. Y muy bien haríamos en pensar que, en buena medida, el hecho de que los beneficios de la justicia social no hayan llegado a la mayoría de los indígenas que pertenecen a las minorías culturales del país se debe a que siguieron siendo tratados desde el radicalismo individualista. *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1971; citado por Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, nota 207, p. 25.

estructuras liberales. Partían en forma importante de supuestos básicos sostenidos por muchos. Esto no significa que no se desafiara el liberalismo del siglo XIX en el Constituyente de Querétaro, no. Al contrario, el hecho de que la Revolución tuviera una racionalidad (que obedecía a factores reales ya comentados), pero que a la vez no contara con una ideología limitada, facilitó que en el Constituyente de 1917 se debatiera arduamente la tradicional estructura política de corte liberal, constitucional (individualista), la cual se vio desafiada por el ala izquierda del movimiento político triunfante de la Revolución, lo que originó el reconocimiento constitucional de derechos sociales, a través de figuras jurídicas colectivas como los sindicatos y los ejidos. De este modo, la Constitución de 1917 reconoció el derecho social fundado en figuras jurídicas colectivas, lo que inauguraría la tradición del tratamiento de los entes colectivos como sujetos de derechos.²¹⁸ Pero dichos elementos fueron meros instrumentos para conseguir la justicia social, ya que jamás fueron parte de un replanteamiento del Estado-nación individualista. Con ello, es evidente que las ideas políticas que fueron incorporadas en la construcción del Estado mexicano y sobre las cuales éste se sustentó, no fueron desafiadas por una propuesta teórica más original, sino que simplemente fueron complementadas.

De esta forma, la *nación* que brotó de la Revolución fue la misma comunidad política liberal previa al movimiento, pero ahora más fortalecida, con el talante nacionalista que acompañó el proceso y que se consagró con su culminación. Esto obedeció a que la Revolución mexicana también se proyectó como un rechazo hacia los intereses extranjeros creados en México durante el Porfiriato. Después de todo, recordemos que ante la desgracia económica en que se encontraba el país debido a las constantes guerras que habían propiciado un clima de ingobernabilidad, Díaz abrió las puertas al capital extranjero, y éstos, sobre todo muchos ciudadanos ingleses, alemanes y españoles, así como norteamericanos, con la esperanza de que la política porfiriana fuera sostenida por las generaciones venideras, habían hecho fuertes inversiones en empre-

²¹⁸ Aunque, cabe apuntar que una vez formalizado el ascenso revolucionario, el obregonismo empezó a limitar la participación ciudadana en organismos de carácter comunitario, como el municipio. De este modo, anunciaron los gobiernos emanados de la Revolución mexicana un proceso paulatino de obstrucción a figuras jurídicas que amparaban derechos comunitarios.

sas mexicanas.²¹⁹ Este rechazo se ve expresado en el “mexicanismo” que abanderó la lucha de Madero, que, si bien no era sinónimo de antiextranjerismo, sí puso el acento en los valores “mexicanos”.²²⁰ Un “mexicanismo” que puso énfasis en su inclusión a todas las clases sociales, pero que ignoró la diversidad cultural. Ese nacionalismo se consagró con la reforma agraria, y con las medidas posteriores adoptadas por el cardenismo en 1938-39 para nacionalizar la expropiación del petróleo y evitar que quedara en manos de extranjeros. Todo ello contribuyó a que la Constitución mexicana de 1917 se entendiera exclusivamente desde la integración nacional y se evitara cualquier modelo alternativo.

Con el objetivo de promover la integración de los grupos indígenas al proyecto nacional, el Estado mexicano promovió el *indigenismo*, el cual ha sido calificado por Stavenhagen como “las políticas diseñadas por el Gobierno en los años cuarenta para promover la integración nacional de las comunidades indígenas, además de la imposición de los cambios sociales y culturales necesarios para su asimilación al interior del modelo nacional (*miscegnation*)”.²²¹ El *indigenismo* se convirtió en una institución del Estado social de índole paternalista hacia los indígenas. Desde la trinchera del Instituto Nacional Indigenista se apoyó el desarrollo cultural de los indígenas, su acceso a los programas de salud y educación.

En consecuencia, las políticas emanadas de la Revolución deslegitimaron la participación de los grupos indígenas como tales, pues los orilló a adoptar la categoría de campesinos. Esta mutación de categorías se sustentó y fomentó en buena medida en las políticas educativas tendientes a la asimilación. A este propósito obedeció que en 1921 fuera creado el Departamento de Educación y Cultura para la Raza Indígena, el cual fue seguido en 1925 por el Departamento de Escuelas Rurales que tuvie-

²¹⁹ Para comprender los intereses norteamericanos en México, sólo basta recordar el papel jugado por el embajador norteamericano Henry Lane Wilson en el inicio de la Revolución. Al respecto, *cfr.* Cumberland, Charles C., *La Revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 21.

²²⁰ No se puede decir lo mismo del grupo de triunfadores de la Revolución, los cuales miraban a todos los extranjeros como seres rapaces o despreciativos, es decir, había cierto matiz de xenofobia en el nacionalismo mexicano revolucionario. Para el mítico Francisco Villa, por ejemplo, todos los españoles eran perniciosos, fueran comerciantes, ex hacendados, maestros o curas, y debían marcharse. *Cfr.* Cumberland, Charles C., *op. cit.*, nota anterior, p. 202.

²²¹ “Challenging the Nation-State in Latin America”, *Journal of International Affairs* 45, invierno de 1992, p. 428.

ron como objetivo la incorporación de los grupos indígenas a la cultura nacional. De esta forma, el Estado prohibió indirectamente a los indígenas organizarse con base en su identidad étnica. En el mismo tenor, la presidencia del general Lázaro Cárdenas adoptó una política radicalmente nacionalista, en la cual los trabajadores, los campesinos y los indígenas jugaron un papel muy importante. Reconociendo la fuerza política de las comunidades indígenas, decidió incluirlas en su propio proyecto político tan solo como otra fuerza que favorecería la consolidación de la nación mexicana, por lo que promocionó una política de “mexicanización” de los indígenas.²²² El impulso de las políticas del *indigenismo*, fue una parte fundamental de esta estrategia. De esta manera, la voz de los indígenas con sus propias demandas y propuestas emergió desde su condición de campesinos. A ello obedeció que el gobierno creara el Congreso Regional de Razas Indígenas y al mismo tiempo promoviera el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, y organizara el Primer Congreso Indígena Interamericano en 1940, y al mismo tiempo creara la Confederación Nacional Campesina (CNC). En conclusión, la política de Cárdenas reconoció a los indígenas como campesinos y negó su identidad étnica diferenciada. En esta estrategia, el Instituto Nacional Indigenista (INI) ha sido la institución encargada de promover la integración de los indígenas a la vida política nacional.

Lo interesante es que como consecuencia de las políticas emanadas del *indigenismo*, la conciencia étnica que había guiado las luchas y movimientos de los grupos étnicos quedó subordinada a un movimiento en favor del cambio social que integró a indígenas y no indígenas.²²³ De esta forma, la política oficial asumió la defensa de la integridad cultural de los indígenas, pero en la práctica, los principios políticos de los grupos indígenas, articulados alrededor de la autonomía y la autodeterminación, fueron aniquilados o disminuidos por las dificultades burocráticas del Estado, por lo que las comunidades debieron definir su programa de acción y acomodar su lista de demandas a la política estatal.²²⁴

²²² Mejía Piñeros, María Consuelo y Sarmiento Silva, Sergio, *La lucha indígena, un reto a la ortodoxia*, México, Siglo XXI, 1987, p. 61.

²²³ Tresierra, Julio C., “México: Indigenous People and the Nation-State”, en Van Cott, Donna Lee (ed.), *Indigenous People and Democracy in Latin America*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1995, p. 190.

²²⁴ *Ibidem*, p. 192.

Finalmente, la concepción de nación emanada de revolución, que justificó las políticas y programas *del indigenismo*, fue protegida desde el dogmatismo político de la Constitución de 1917. De esta forma, cualquier actitud tendiente al reconocimiento de la diversidad era considerada un atentado contra la unidad nacional emanada de la Revolución y plasmada en la Constitución. Además, el constitucionalismo mexicano consolidó su hermetismo ante los reclamos colectivos al distorsionar el sentido histórico del derecho social y las figuras colectivas, pues fueron convertidos, uno y otras, en instrumentos esenciales para la consolidación del presidencialismo corporativista. Al respecto, cabe señalar que los numerosos análisis del sistema político mexicano emanados de la Revolución de inicio de siglo, coinciden en que la vida institucional del Estado mexicano giraba en torno a dos elementos legitimadores: el presidencialismo y el partido de Estado. Al sustentarse el régimen en dichos aspectos, provocó que la carta fundamental del periodo revolucionario —aún vigente— se convirtiera en mero paradigma político, permaneciendo ajeno a la realidad social y cultural de la nación mexicana.²²⁵ Esto le dio una connotación meramente política, y provocó que aunque la Constitución promulgada en Querétaro en 1917 llegó a reconocer la diversidad cultural de la nación mexicana en 1992, no pasara de ser una mera ficción.

La Constitución fue representada y explicada en términos fundamentalmente políticos, desde su gestación en el Congreso Constituyente de 1916-1917, en donde se plasmó el ideal político a partir del cual se había llevado a cabo la Revolución de 1910.²²⁶ La legitimidad de la Constitución de 1917, residía en las conquistas revolucionarias, lo cual restaba importancia a los aspectos democráticos.²²⁷ Así pues, la Constitución se

²²⁵ De hecho, durante prácticamente toda su vigencia, la Constitución ha asumido más el carácter de un código simbólico de justificación, que el de una norma efectiva y absolutamente regular a la que debe ceñirse el ejercicio político.

²²⁶ De acuerdo a Cossío Díaz, “el que los constituyentes hayan representado a la constitución en esos términos, nada tiene de extraño si uno entiende que en su carácter de funcionarios electos representaban a personas, partidos o facciones, que al ejercer su función estaban tratando de imponer sus ideas sobre las de otras personas, y que a esas ideas subyacían distintas concepciones de país.” Cossío Díaz, José Ramón, “El paradigma de los estudios constitucionales en México. Un caso de sociología del conocimiento jurídico”, *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 156 y 157.

²²⁷ Una constante del constitucionalismo mexicano y, en este sentido, también latinoamericano, desde sus orígenes, es que se han constituido en documentos de importancia

bastaba con el consenso original de la Revolución. Y la Constitución, y, sobre todo, la dominación política ejercida con base en ella, eran legítimas en tanto una y otra eran producto de un movimiento social encaminado a lograr el constante mejoramiento de los miembros más pobres y desprotegidos de la sociedad. De ahí que los gobiernos mexicanos han obtenido y buscado su aceptación entre los gobernados como realizadores del proceso de reforma social. Bajo este esquema, las comunidades indígenas se entendieron como un sector de interés público pero no como sujeto constitutivo del orden político. Así, se dio paso al paternalismo o a la determinación de las tareas del Estado con respecto a estas minorías. Asimismo, la legitimidad que la Revolución daba a la Constitución se expresa en el hecho contundente de que a pesar de las innumerables reformas que se hubieran llevado a cabo, por un lado, se mantenía su esencia misma en tanto ninguna de ellas desconoció, ni pudo desconocer, el proyecto primigenio y, por otro lado, todas ellas estaban justificadas en tanto eran también la adecuación del movimiento que les había dado origen. El reconocimiento constitucional de la pluriculturalidad se entendió como contradictorio y amenazante del principio nacionalista y homogeneizante emanado de la Revolución, como desafiante de la legitimidad de origen de la propia carta magna.²²⁸

En conclusión, el rasgo autoritario del régimen político mexicano que relegaba a la Constitución a un mero código justificador, le daba al régimen unas condiciones de uniformidad prácticamente absolutas, por lo que jamás se concibió el planteamiento de la diversidad cultural. Tal y como lo marcaban las ideologías políticas liberales constitucionales, que México adoptó de Occidente, el régimen y toda la Constitución debían valorarse a partir de sí mismos, sin posibilidad alguna de utilizar otro tipo de criterios, ni las nociones de pluralismo político, pero también cul-

excepcional como factores de legitimidad y gobernabilidad. Sin embargo, no hay duda que la legitimidad de la Constitución se apegaba a la óptica weberiana, que determina que sólo existe la legitimidad pura en razón de tres manifestaciones concretas, a saber: legitimidad histórica, carismática y democrática, contraponiendo a las dos primeras con la tercera y denotándola como la única forma de legitimidad racional.

²²⁸ Este es un argumento que valdría también para las reformas que han favorecido a la apertura económica y que atentaban contra los principios revolucionarios, y que sin embargo, se han aprobado.

tural, o el relativismo valorativo o normativo.²²⁹ Esta noción de Constitución, era el instrumento perfecto para un régimen que aspiraba a la homogeneidad social, pues la población se encontraba en un estado profundo de heterogeneidad étnica y cultural. Lejos de buscar la construcción de teorías políticas que considerasen esta realidad, este hecho se ofrecía como obstáculo insalvable para cualquier proyecto modernizador que hubiera supuesto la homogeneidad de los agentes sociales. La nación, más que una realidad, debía entonces asumirse como una tarea pública y como un proceso constructivo que, a la postre, llegaría a generar las condiciones para la vida civil en tiempos modernos.

La concepción liberal decimonónica de *nación* fue ratificada en el texto constitucional de 1917, por lo que las comunidades indígenas no fueron consideradas como grupo culturalmente diferenciado. Ya sea porque sus demandas fueron minimizadas por las estrategias liberales del Estado liberal o por las medidas populistas del gobierno emanado de la Revolución, el hecho es que los planteamientos de los grupos étnicos jamás pasaron de ser simples comparsas del problema campesino en el país, lo cual fue promovido por el propio Estado mexicano, apoyado en la política indigenista emanada de la Constitución de 1917. La ideología y las tácticas de la estrategia asimilacionista del gobierno mexicano, transitaron de las diseñadas por los científicos de Porfirio Díaz en 1878, a la asimilación de los indios por la integración de la Revolución mexicana de 1910, a su incorporación dentro del Estado constitucional

²²⁹ Cossío Díaz afirma que ha ello contribuyó el modo como se enseñaba y se reproducía el conocimiento jurídico. Durante buena parte de los años a que nos estamos refiriendo, las élites del país se formaron en la UNAM, y sus profesores dieron a conocer sus ideas mediante un número muy reducido de casas editoriales. Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 226, p. 164. El profesor Camp ha señalado sobre este particular, que en el país existieron entre 1935 y 1976, ciertos patrones en la formación de elites y de reclutamiento político, patrones en los cuales fue fundamental la función de la Facultad de Derecho de la UNAM. Así las cosas, prácticamente todo el conocimiento considerado como relevante para los abogados, provenía de esta fuente, y desde ella se generaba un predominio en todo el país. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que por ser la UNAM el centro de formación de las elites jurídicas, sus estudiantes eran preparados y gozaban de las condiciones para ocupar la titularidad de buena parte de los cargos públicos más relevantes, y que esos cargos no se alcanzaban si no se mostraba un grado importante de aceptación de la ortodoxia jurídica y política en que vivía el país. Camp, Roderic, *Los líderes políticos en México. Su educación y reclutamiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 16 y 17; *id.*, *Los intelectuales y el Estado en el México del siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 36.

en 1917 a través de su *mexicanización*, mediante las políticas del indigenismo.

La desconsideración no se redujo al ámbito constitucional o político, sino que estuvo presente en mundo académico e intelectual. En los diversos estudios sociales de la época predominó la tesis de Vasconcelos de *la raza cósmica*, el cual buscaba presentar el mestizaje mexicano como un fenómeno acabado, constituyéndose como paradigma de la modernidad de los pueblos, vencedor de su heterogeneidad cultural y sustento de una nación forjada sobre una identidad única. Esta percepción de la nación prevaleció en los diversos estudios sobre la realidad cultural y social mexicana durante gran parte del siglo XX, por lo que la diversidad cultural, la situación o el significado de las minorías indígenas dentro del Estado nacional, careció de relevancia a tal grado que gran parte de los trabajos sobre conflictos étnico-culturales consideraron la débil *politización* de las identidades étnicas, no sólo en México, sino en toda Latinoamérica, y concluyeron que la *etnicidad* en la región ha tenido comparativamente menos impacto sobre la organización política y el espacio público, en contraste con otras regiones del mundo.²³⁰

III. LA EMERGENCIA DEL DEBATE SOBRE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS INDÍGENAS EN MÉXICO Y SU FUNDAMENTO TEÓRICO-POLÍTICO

1. *El surgimiento de los pueblos indígenas en el contexto político mexicano*

Como hemos observado, la indiferencia de la ideología política liberal a los fenómenos de la diversidad cultural, estuvo presente dentro de la discusión política con relación a la situación de los pueblos indios en el proceso de formación del Estado nacional mexicano. Ante la incapacidad de la tradición liberal para concebir una ciudadanía multicultural, la participación de los pueblos indígenas en el escenario político fue estigmatizada en otras categorías, pues se consideró que ella obedecía a problemas sociales, agrarios, revolucionarios y hasta religiosos, pero no a cuestiones relacionadas a la etnicidad, esto es, a su diferencia cultural.

²³⁰ Horowitz, Donald, *op. cit.*, nota 46. Gurr, Ted Robert, *op. cit.*, nota 134.

Sin embargo, el resurgimiento del interés teórico por las consecuencias normativas del pluralismo cultural no ha pasado desapercibido en México. Desde hace un par de décadas hemos sido testigos de lo que se ha calificado como la emergencia de la nueva *conciencia étnica*. Stavenhagen, ha explicado este fenómeno cuando escribe que en décadas recientes, algo ha cambiado en lo que se refiere a las circunstancias de existencia de las poblaciones indígenas,

algo esta cambiando en la relación entre el estado y los pueblos indígenas, antiguos reclamos y nuevas demandas se han conjuntado para forjar nuevas identidades, nuevas ideologías que compiten con paradigmas viejos y establecidos, las teorías del cambio social, de la modernización y de la construcción nacional están siendo reexaminadas a la luz de la llamada cuestión étnica, y por último, también ha cambiado la manera de hacer política en torno a la problemática indígena.²³¹

De esta forma, en los últimos años hemos sido testigos de la emergencia de organizaciones indígenas en México, Centro y Sudamérica, que se han sustentado sobre la crítica a la visión de los pueblos indígenas como campesinos, y la subordinación de la identidad india a una identidad clasista. Con este argumento, la causa indigenista ha impulsado una fuerte corriente social e ideológica en favor del reconocimiento de los derechos indígenas, como único camino para superar los obstáculos que impiden el desarrollo de estos pueblos en igualdad de condiciones que los no indígenas.

Los antecedentes más inmediatos del resurgimiento de la conciencia étnica, se remontan al primer Congreso Indigenista Interamericano, el cual se celebró en Pátzcuaro, Michoacán (México), en 1940. En este foro, los países representados se comprometieron a aplicar políticas diseñadas para mejorar las condiciones de vida de los indígenas del continente, medidas que si bien fueron bienintencionadas, de acuerdo a las posiciones neo-indigenistas, resultaron etnocidas e ineficaces.²³² Al finalizar la década de los sesenta era ya muy perceptible en diversos países, que los pueblos históricos englobados en los más distintos tipos de Estados nacionales comenzaban una nueva forma de lucha política por la reivindicación de sus derechos étnicos, coincidiendo con la llegada de varios

²³¹ Stavenhagen, Rodolfo, *op. cit.*, nota 7, p. 13.

²³² *Ibidem*, p. 20

gobiernos populistas al poder en América Latina. México no fue la excepción, y a esos años se remontan las primeras organizaciones exclusivamente indígenas.²³³

El inicio de la década de los noventa marcó una importante coyuntura para el movimiento indígena: la ratificación del gobierno mexicano del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las modificaciones al artículo 4o. de la Constitución mexicana, dotaron a las comunidades indígenas de instrumentos legales que serían fundamentales para impulsar la demanda del reconocimiento de su existencia como pueblos en el marco de una nación pluricultural. Aunque limitada al plano jurídico, este hecho constituyó una batalla ganada frente a la política integracionista del Estado. Aún más importante, fue el momento en que los pueblos indios lograron un espacio de interlocución con el Estado, en la medida en que empezaron a constituirse como sujetos políticos. Esta inercia recibió un fuerte impulso con la emergencia del discurso zapatista. Recordemos que el 1o. de enero de 1994, un grupo armado indígena autodenominado “Ejército Zapatista de Liberación Nacional”, le declaró la guerra al gobierno federal y al Ejército Mexicano. Las razones expresadas en su declaratoria de guerra fueron la ilegitimidad del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, entonces presidente de México (quien fue producto de un proceso electoral muy cuestionado en 1988), la imposibilidad de la lucha institucional por el poder, así como las causas sociales en las que viven la inmensa mayoría de los indígenas del país. Después de 12 días de sangrientos enfrentamientos, y después de un impresionante movimiento de la sociedad civil nacional e internacional para condenar la salida militar al conflicto, el gobierno mexicano decidió optar por la vía del diálogo y la negociación para encontrar la paz con la

²³³ Esto ha sido recordado románticamente por Bonfil Batalla, durante su discurso en la entrega de la presea “Manuel Gamio” 1995, donde apunta que “ahora los pueblos indios estaban dispuestos a ingresar activamente a la escena política de México, con su propia voz y con su rostro propio”. Afirma que esta irrupción inesperada provocó desconcierto entre quienes se ocupaban o preocupaban por el llamado entonces problema indígena: “Unos negaron la autenticidad de la movilización india; otros la atribuyeron a la acción de fuerzas oscuras, ajenas a los pueblos indios, algunos más le pretendieron restar importancia y significación, o, peor aún, le atribuyeron signo negativo frente a las que consideraban las mejores causas del país. Hoy, a más de veinte años de distancia, es innegable que lo que se gestaba entonces era una nueva etapa de la ancestral lucha india que propone ahora un modelo de sociedad plural, que sea explícitamente reconocido por el Estado, y que exige la eliminación de las desigualdades con la misma firmeza con que demanda el respeto a las diferencias”.

guerrilla insurgente. Como consecuencia de ello, el 20 de enero, el grupo zapatista presentó una propuesta de agenda de negociación en donde se privilegiaban los derechos de las comunidades indígenas. En febrero inició la primera ronda de conversaciones en San Cristóbal de las Casas, Chiapas. Lamentablemente, en virtud de los sangrientos acontecimientos políticos en el país en ese año —como el asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio—, los primeros acercamientos se interrumpieron. En diciembre de 1994 llega a la Presidencia de la República el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, quien impulsó la creación de una nueva instancia de intermediación —la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa)— para reiniciar el acercamiento con el grupo rebelde. La estrategia funcionó y en abril de 1995 se reiniciaron los diálogos, los cuales trajeron como consecuencia la firma de los primeros Acuerdos, los de San Andrés Larrainzar, que versaban en materia de derechos y culturas indígenas, signados el 16 de febrero de 1996. Lamentablemente, la falta de consensos ha impedido que la iniciativa de ley que recoge los Acuerdos de San Andrés, pueda ser aprobada en el Congreso Legislativo. Sin embargo, el intenso debate que ello ha generado es la más clara muestra de que la emergencia de la identidad indígena es una realidad. En esta emergencia del derecho indígena, los acontecimientos de la selva chiapaneca han jugado un papel decisivo. Los actores del levantamiento abrieron una coyuntura con diversas implicaciones y resultados heterogéneos.²³⁴

De acuerdo a Stavenhagen, son varios los factores que explican el surgimiento de la *conciencia indígena* y estos nuevos movimientos sociales en la escena pública.²³⁵ En primer lugar, hay que mencionar el desencanto generalizado por el fracaso de las políticas desarrollistas tradicionales que fueron aplicadas asiduamente por los gobiernos nacionales y las organizaciones multilaterales desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. En este proceso, las poblaciones indígenas fueron víctimas más que beneficiarios, ya que fueron las poblaciones más vulnerables y frágiles atrapadas en la vorágine de los cambios económicos y sociales acelerados e inestables. Otro factor que se encuentra vinculado al anterior, fue la creciente conciencia de los *intelectuales indígenas* emergentes de que el Estado-nación moderno que la elite mestiza había venido construyendo desde el siglo XIX tenía fallas de origen, lo que generaba una profunda

²³⁴ Cfr. Tello Díaz, Carlos, *La rebelión de las cañadas*, México, Cal y Arena, 1995.

²³⁵ Stavenhagen, Rodolfo, *op. cit.*, nota 7, p. 22.

exclusión para las poblaciones indígenas. Al respecto, paradójicamente, la expansión de la cobertura educativa del Estado facilitó el desarrollo de las nuevas organizaciones indígenas. A pesar de sus objetivos integracionistas, estas políticas jugaron un papel en la emergencia de una capa de *intelligentsia* indígena que articuló un nuevo discurso de indianismo. A su vez, no hay duda que el movimiento indígena se inspiró en las luchas anticoloniales de liberación que se desarrollaron durante de los años de la posguerra, al considerar con frecuencia que sus propias luchas también son anticoloniales, porque sus pueblos fueron víctimas de un colonialismo anterior que se transformó en colonialismo interior durante el periodo independiente. Asimismo, la ideología indigenista surgió como una alternativa al vacío ideológico —en cuanto a pueblos indígenas se refiere—, de las principales filosofías políticas tanto liberales como marxistas. La primera, al tratar con el discurso de la modernización de plantear la necesidad de cambios profundos en los valores culturales de las poblaciones atrasadas y tradicionales. Y el marxismo, invitando a los indios a que se deshicieran de sus identidades indígenas para incorporarse a la lucha de clases como campesinos pobres y explotados.

Por otra parte, no podemos ignorar que el derecho internacional ha resultado fundamental en la emergencia de los reclamos identitarios de los pueblos indígenas, lo cual se ha incrementado en la medida en que surgen tendencias globales que afectan cada vez más y de manera directa la vida política, económica, cultural y social de estos pueblos. De hecho, el planteamiento de su derecho a la autonomía, se fundamenta en el llamado derecho a la autodeterminación, cuya condición como derecho humano se deriva del hecho de que para la comunidad internacional, todo hombre posee el derecho a que el pueblo a que él pertenece pueda luchar por alcanzar esas condiciones.²³⁶ El clímax del activismo legislativo internacional lo encontramos en abril de 1996, pues la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas reconoció por primera vez, en su historia de cincuenta años, a los asuntos de pueblos indígenas como algo que requiere de su atención especial y que merece un punto y aparte en su recargada agenda. Un precedente de lo anterior, fue en 1972 cuando el Consejo Económico y Social autorizó un estudio especial sobre la discriminación contra las poblaciones indígenas. El informe resul-

²³⁶ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de la ONU. Cfr. Gros Espiell, Héctor, “Los derechos humanos y la libre determinación de los pueblos”, *Anuario de Derechos Humanos*, Madrid, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, 1981.

tado de este estudio abarcó una diversidad de temas incluyendo la salud, la vivienda, la cultura, la religión, el empleo, la tierra y los derechos políticos. Llegó a la conclusión de que los instrumentos internacionales vigentes no eran adecuados para la protección de los derechos indígenas. De todo lo anterior, surge la necesidad de impulsar el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El Proyecto de Declaración es un instrumento único en el sistema de las Naciones Unidas, por el hecho de haber sido redactado con la participación de las mismas víctimas de las violaciones de derechos humanos y de futuros beneficiarios de sus provisiones. Mientras que el Proyecto de Declaración no es un documento indígena en sí, refleja un consenso sobre una diversidad de experiencias indígenas. El Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue completado por el grupo de trabajo sobre Poblaciones Indígenas en 1993, “Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo”.

La emergencia de la identidad indígena se refleja en el constitucionalismo latinoamericano, en donde cada vez más existe el convencimiento que el afianzamiento de una democracia plena necesariamente transita por un camino conducente a reconocer plenamente los derechos de los pueblos indígenas y su diversidad cultural. De hecho, más de una quinena de países han incorporado en sus cartas el reconocimiento a su diversidad cultural. En este sentido, en la República de Perú, se adaptó a la Constitución un capítulo especial (1993) en el cual se establece la autonomía de las comunidades campesinas y nativas, y el ejercicio de funciones jurisdiccionales conforme al derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La Constitución de Brasil de 1989, establece un capítulo especial, titulado de “Los indios” en el que se les reconoce sus organizaciones sociales, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones y sus derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, siendo competencia de la Unión demarcarlas, protegerlas y hacer respetar sus bienes. La Constitución argentina, de 1853, revisada en 1994, establece entre las atribuciones del Congreso: reconocer la pre-existencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos; garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocen a su vez, la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupa. Bolivia, en su Constitución de 1967, reconoce los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional. Las

autoridades naturales de las comunidades indígenas podrán ejercer funciones de administración y aplicación en normas propias con solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución. Por su parte, en Guatemala se establece constitucionalmente un capítulo sobre las comunidades indígenas en el que se dispone que el Estado reconoce, respeta y promueve las formas de vida costumbres, tradiciones, formas de organización social, idiomas y dialectos; y promueve la protección de las tierras y cooperativas agrícolas indígenas.

Por lo que se refiere a México, la explicación de motivos de la Iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena de diciembre de 2000, señala que el principal objetivo de las reformas propuestas era

desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ellas se inscriben en el marco del nuevo Derecho Internacional en la materia (el convenio 169 de la OIT)... La iniciativa reconoce la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. Asimismo, prevé diversos mecanismos para garantizar que los pueblos indígenas de México tengan acceso a las instancias de representación política, a los recursos materiales, a la defensa jurídica, a la educación, así como a la protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general, con su especificidad cultural.²³⁷

El texto de la Iniciativa de reforma constitucional, recoge el contenido ideológico que el neo-indigenismo ha desarrollado recientemente y que Stavenhagen, ha sistematizado en los siguientes rubros.²³⁸

a) *Definición y status legal*. Más que una elección individual, las comunidades indígenas reclaman el reconocimiento grupal y la identidad colectiva. El movimiento indígena reclama un nuevo estatus para los pueblos indígenas en el marco de una sociedad democrática. En los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, signados por el gobierno mexicano en febrero de 1996 —los cuales recogen íntegramente la Iniciativa de reforma constitucional—, éste se comprometió a reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución general. Se dijo que el Estado debía promover el

²³⁷ Iniciativa de Ley sobre Derechos y Cultura Indígena, enviada por el presidente mexicano Vicente Fox al Congreso el 5 de diciembre de 2000.

²³⁸ Stavenhagen, Rodolfo, *op. cit.*, nota 7, p. 26.

reconocimiento, como garantía constitucional, del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas que “son los que descienden de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización y del establecimiento de las actuales fronteras estatales, y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas”.²³⁹ Las comunidades podrían, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. Este marco constitucional de autonomía permitiría alcanzar la efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos con respeto de su identidad.²⁴⁰

b) *El derecho a la tierra.* Aunque el derecho a la tierra y la cuestión agraria ya no reciben mucha atención en la era de la globalización económica, estos problemas son fundamentales para la supervivencia de los pueblos indígenas del subcontinente americano, y constituyen una de sus demandas principales. La pérdida de sus tierras (esencial para su modo de vida) ha sido una constante en la historia de los indígenas, y la lucha por la preservación o la restitución de sus derechos agrarios está en la base de muchos de los intentos recientes de los indígenas por organizarse. De ahí que la fracción V del artículo 4o. constitucional contenida en la Iniciativa de reforma contempla “el acceso de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la nación”.

c) *El reconocimiento a su organización social y costumbre jurídica.* La vida comunitaria indígena, y por tanto, la viabilidad de las culturas indígenas, dependen de la vitalidad de la organización social del grupo y, en muchos casos, del uso activo de la costumbre jurídica. Esto se ha transformado recientemente en una demanda importante de los movimientos indígenas, en la medida en que entienden que la falta de reconocimiento de la organización social local y de la costumbre jurídica por parte del sistema jurídico estatal y de la administración pública también contribuye al debilitamiento y la desaparición potencial de las culturas indígenas. Los grupos indígenas demandan su derecho a definir su organización política y las formas específicas en que ésta se lleve a cabo. A

²³⁹ Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

²⁴⁰ Iniciativa de Ley sobre Derechos y Cultura Indígenas, *Op. cit.*, nota 237.

establecer una normatividad de usos y costumbres, o una normatividad jurídica que garantice su etnodesarrollo,²⁴¹ es decir, su desarrollo armónico específicamente. Ante ello, en el texto de la Iniciativa el Estado se compromete a respetar las identidades, culturas y formas de organización social de los grupos indígenas. A respetar las capacidades de los pueblos y comunidades indígenas para determinar sus propios desarrollos, e incluso, impulsar una transformación profunda del Estado, así como de las relaciones políticas, sociales, culturales y económicas con los pueblos indígenas que respondiera a sus demandas de justicia.

d) *Demandas de participación política*. En los mismos Acuerdos de San Andrés, y la Iniciativa de reforma constitucional, el gobierno mexicano recogió el reclamo de los pueblos indios a una mayor y mejor participación en la vida política del país, comprometiéndose a impulsar cambios jurídicos y legislativos que ampliarán la participación y representación local y nacional de los pueblos indígenas, respetando sus diversas situaciones y tradiciones, y fortaleciendo un nuevo federalismo en la República mexicana. En síntesis, los grupos indígenas ahora no sólo reclaman mayor representación política en las instituciones gubernamentales, sino también tratan de obtener el derecho a la libre determinación—garantizado en el derecho internacional—, que se expresa a través de la autonomía y el autogobierno local y regional. Esta es una demanda que fue recogida por el gobierno mexicano en la Iniciativa de reforma constitucional, de la cual se desprende un evidente compromiso del Estado a respetar el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas, en cada uno de los ámbitos y niveles en que practican su autonomía diferenciada, sin menoscabo de la soberanía nacional y dentro del nuevo marco normativo para los pueblos indígenas.

En resumen, podemos apreciar en los últimos años una clara tendencia a incorporar los planteamientos de las minorías indígenas en los ordena-

²⁴¹ Javier de Lucas define el *etnodesarrollo* como “el ensanchamiento y la consolidación del marco cultural propio de un grupo dado, mediante el refuerzo de la capacidad autónoma de decisión de una sociedad diferenciada en el plano cultural, con el fin de permitirle orientar su desarrollo por sí misma y ejercer su derecho a la autodeterminación, sea el que fuere el nivel que se proponga. Todo ello presupone una organización equitativa y particular del poder. Dicho de otro modo, el grupo étnico debe ser una unidad política y administrativa que ejerce una autoridad y está dotada del poder de decisión en todos los ámbitos que forman parte de su plan de desarrollo, en el contexto de un proceso de autonomía y autogestión creciente”. Lucas, Javier de, *El desafío de las fronteras. Temas de hoy*, Madrid, 1994, p. 204.

mientos jurídicos latinoamericanos, las cuales son exigidas como derechos. Éstos pueden entenderse como el conjunto de prerrogativas y facultades otorgadas en la legislación estatal oficial a los individuos y grupos étnicos minoritarios, y que son complementarios de los derechos regulados en favor de la población mayoritaria de un determinado Estado nacional. Los sujetos activos de los derechos indígenas, son los pueblos indígenas y las personas que los conforman, en tanto que el sujeto pasivo es el Estado, el cual se obliga a través del derecho, por lo general, a reconocer y respetar las prácticas (los sistemas) jurídico culturales indígenas proveyendo los medios e instrumentos para su desenvolvimiento, así como para, de ser necesario, incorporarlas y validarlas dentro del sistema jurídico nacional. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), considera los siguientes derechos de los pueblos indígenas: a su existencia como pueblos y a su reconocimiento en esta calidad; territoriales, jurisdiccionales, ambientales, económicos, culturales, de libre tránsito en su territorio, políticos y a la protección por parte del Estado.²⁴²

2. El contenido teórico-político de los planteamientos de los pueblos indígenas y su relación con los argumentos de la teoría política contemporánea sobre los derechos de las minorías

No hay duda de que el empuje del derecho internacional y la propia movilización de los grupos indígenas emprendida en los últimos años, ha fructificado en un avance significativo en el reconocimiento político de sus demandas y planteamientos en el ordenamiento constitucional mexicano. Sus reclamos se sintetizan en una serie de documentos políticos, siendo el más representativo de los intereses de las minorías indígenas los Acuerdos de San Andrés Larráinzar signados en 1996 por el gobierno federal mexicano y el grupo zapatista. Estos Acuerdos contemplan las aspiraciones y anhelos de las minorías indígenas —según se desprende de una serie de adhesiones a dicho documento por parte de organizaciones y comunidades indígenas de México posteriores a su firma—; y fue-

²⁴² *Los derechos de los pueblos indígenas. Documento para discusión*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Crítica Jurídica, UNAM, 1994.

ron recogidos en la iniciativa de reforma constitucional enviada en diciembre de 2000 por el Ejecutivo Federal al Congreso Legislativo.²⁴³

Cuando analizamos los argumentos teóricos que justificaron los Acuerdos de San Andrés, apreciamos con sorpresa la presencia de las mismas categorías y construcciones teóricas que han nutrido el debate de los derechos de las minorías en la teoría política contemporánea. Así, en el desarrollo del debate teórico sobre los derechos de los pueblos indígenas, encontramos inicialmente una marcada crítica a lo que el Estado liberal ha representado para dichas minorías, y, posteriormente, un denotado esfuerzo por conciliar la defensa teórica de estos grupos con los principios liberal-democráticos. En efecto, originalmente la defensa de los derechos de los pueblos indios se hizo desde posiciones comunitaristas, neomarxistas y desde la crítica al Estado liberal, mientras que en los Acuerdos de San Andrés ya pueden apreciarse posiciones ideológicas que, sin dejar de matizar en las insuficiencias del programa liberal, han intentado revalorizar la primacía de las libertades individuales, es decir, han retomado el optimismo y los argumentos teóricos del pluralismo liberal que considera la posibilidad de conciliar los derechos culturales o de la comunidad, con los derechos individuales.

De esta manera, inicialmente, el *neo-indigenismo* planteó la necesidad de reconocer derechos autonómicos para los pueblos indígenas a través de las mismas críticas de las corrientes comunitaristas al programa liberal. Específicamente, la justificación de derechos especiales para los pueblos indígenas partió de la denuncia de la insuficiencia de los derechos liberales-individuales para con estos grupos. Los diversos trabajos realizados desde esta perspectiva, sostuvieron que, en muchas ocasiones, los derechos individuales no son más que una mera ilusión para estas minorías, pues por la situación de desventaja socioeconómica y cultural en que se encuentran, requieren de ciertas condiciones para que puedan ejercer o disfrutar dichos derechos como el resto de la población. La negación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas ha generado, en muchas

²⁴³ El actual escenario del Congreso Legislativo mexicano, en donde ningún partido tiene una mayoría, la distancia emprendida por el partido del presidente respecto del Ejecutivo, así como la polarización ideológica que generó la discusión entre posiciones progresistas y conservadoras, hizo que los legisladores aprobaran una reforma constitucional que no incorpora del todo los derechos indígenas contemplados en los Acuerdos de San Andrés a la Constitución mexicana, por lo que ha sido rechazada por las diversas organizaciones indígenas.

ocasiones y diversos contextos, la violación masiva de los derechos individuales de los miembros de estos pueblos. Desde esta posición comunitarista se entiende que, aun cuando el ordenamiento político constitucional mexicano garantiza formalmente la no-discriminación por motivo de raza, nacionalidad, religión o sexo, y el respeto absoluto de los derechos humanos individuales, los derechos humanos de los indígenas y sus comunidades, de hecho, son violados al no estar plenamente incorporados los principios básicos de reconocimiento de la existencia y perdurabilidad de los pueblos indígenas.

Desde esta perspectiva teórica, fueron denunciadas las limitaciones de las instituciones liberales para responder a la integración de los pueblos indígenas al proyecto nacional, argumentando que el impulso del mestizaje y la asimilación de las minorías étnicas al estándar cultural mayoritario, que caracterizaron las políticas liberales del Estado mexicano desde su fundación, no han logrado dicho objetivo, debido a que las instituciones liberales no funcionan dentro de una realidad pluricultural como en la que viven estos pueblos. Así, gran número de comunidades indígenas permanecen exentas de las decisiones políticas, conservándose en muchas situaciones el esquema de dominación sobre los indígenas heredado de la Colonia. Esto es interpretado por esta corriente ideológica como el fracaso de las categorías liberales de ciudadanía y homogeneización nacional, las cuales buscaban suprimir las diferencias culturales y la adhesión a las creencias y valores de una cultura dominante, de ahí que históricamente la relación entre el Estado y las minorías étnicas se haya convertido en una permanente exclusión. Ante las limitaciones de la categoría de ciudadanía liberal, aun cuando a los indígenas se les supuso como parte del *demos*, la realidad es que en su mayoría, éstos siempre han estado ajenos a México.

Asimismo, desde esta corriente ideológica fue denunciada la incompatibilidad de los derechos liberales con muchas de las tradiciones o prácticas comunes al interior de las comunidades indígenas, pues desde el indigenismo se afirmó que en la práctica los grupos indígenas suelen actuar de manera ajena o distante a los ideales de las sociedades liberales, por lo que los derechos individuales suelen estar en contradicción o restringir muchas de sus prácticas socioculturales, colocándolos en una situación de ilegalidad.

No podemos negar que la mayoría de los trabajos que sostienen la defensa de los derechos de los grupos indígenas persisten en observar la

primacía del valor de las comunidades indígenas, a tal grado de considerar la lucha indígena como un estandarte en contra de las ideas liberales, básicamente en contra del neo-liberalismo y sus consecuencias como la globalización económica. De hecho, la presentación de las demandas de los pueblos indígenas implica una crítica cultural de la sociedad liberal que confrontan. En términos de la dimensión de la civilización, una característica prominente del discurso indígena ha sido su crítica de la visión occidental de la relación entre la humanidad y la naturaleza. El discurso indígena propone una perspectiva *holista* o ambientalista frente a la distinción occidental entre el ser humano y la naturaleza y la relación de dominio e instrumentalismo respecto de la naturaleza que esta perspectiva sostiene. Con relación a la dimensión política, el reclamo de formas de autodeterminación por parte de las minorías indígenas desafía la construcción histórica del Estado-nación soberano y representativo que provee el modelo en que se predicen las concepciones dominantes de democracia y ciudadanía. Además, se ha desarrollado una crítica de las formas de autoridad, de dominio y del ejercicio del poder. En la formulación de una “democracia india”, las posiciones de autoridad son vistas como un servicio que se presta a la comunidad y son ocupadas de forma rotativa por un corto tiempo, según una norma de igualdad de responsabilidades. Este es el caso de las comunidades de Oaxaca, que adoptan la figura del “tequio”, y diversas poblaciones de los Altos de Chiapas. En lo referente a las prácticas legales, el discurso indígena enfatiza el restablecimiento de la armonía y la reintegración de los infractores en vez del espíritu punitivo y de retribución característico del derecho occidental. En general, estos aspectos dan muestra que las demandas de los pueblos indígenas se sustentan, en buena medida, en la crítica a las sociedades liberales y sus instituciones, y representan un desafío para los Estados modernos existentes, con sus conceptos de soberanía, del monopolio sobre el uso de la violencia, y de jurisdicción exclusiva.

Sin embargo, es posible identificar en los últimos años cierta presencia de las ideas del pluralismo liberal en recientes justificaciones de los planteamientos indigenistas (neo-indigenismo), lo cual nos permite afirmar que este discurso ha bebido de las posiciones teóricas presentes en el debate contemporáneo que desde la teoría política se ha desarrollado respecto a los derechos de las minorías, según puede apreciarse en las discusiones de los Acuerdos de San Andrés. Así, observamos que los defensores de los derechos de los indígenas han planteado que los derechos

colectivos constituyen una condición necesaria para la viabilidad del programa liberal en las regiones donde convergen las poblaciones indígenas. Es decir, parten del supuesto que si no existen fuertes derechos colectivos indígenas, no habrá derechos fuertes de los indígenas desvalidos y dispersos, que serán dominados uno a uno. Es obvio que así lo perciben las organizaciones y los movimientos indígenas cuando destacan en la discusión, como asunto principal, sus derechos territoriales y sus facultades participativas y decisorias. Para fundamentar lo anterior, recurren al argumento del pluralismo liberal, que sostiene que el goce de los derechos liberales-individuales sólo puede realizarse plenamente en contextos sociales específicos y que, por lo tanto, su contextualización como principios aplicables a los individuos en lo abstracto es insuficiente. La idea subyacente es que los derechos colectivos son instrumentales para la realización de los derechos individuales. Es en este sentido que Stavenhagen defiende la orientación normativa de que los derechos colectivos o de grupo deben ser considerados derechos humanos en la medida en que su reconocimiento y ejercicio sostienen, por su parte, los derechos individuales de los miembros del grupo. Es decir, se entiende que los derechos colectivos constituyen una condición necesaria para el pleno goce y el despliegue de los derechos individuales.²⁴⁴ Stavenhagen considera que

la legitimidad de la autonomía colectiva se fundamenta moralmente en el respeto que expresa por los derechos humanos fundamentales —es decir, la autonomía— de los integrantes de la colectividad, con la única limitación que éstos no hagan peligrar la sobrevivencia de esa misma colectividad... Por otra parte, en un mundo compuesto de múltiples y variadas colectividades, la autonomía colectiva de cada una debe ajustarse al respeto de otras colectividades autónomas. Aquí, ya no se trata de derechos humanos como de democracia y gobernabilidad. También en este ámbito, la legitimidad de la autonomía colectiva se fundamenta moralmente en el respeto hacia otras autonomías igualmente legítimas.²⁴⁵

²⁴⁴ Stavenhagen, Rodolfo, “Indigenous Rights: Some Conceptual Problems”, en Assies, W. J. y Hoekema, A. J. (eds.), *Indigenous Peoples, Experiences with Self Government*, Amsterdam-Copenhague, University of Amsterdam, 1994, p. 19.

²⁴⁵ “Hacia el derecho de autonomía en México”, en Burguete Cal y Mayor, Aracely (coord.), *México: Experiencias de autonomía indígena*, Copenhague, Grupo Internacional de Trabajo para Grupos Indígenas, 1999, p. 10.

Además, resulta evidente que en los Acuerdos de San Andrés los teóricos del *neo-indigenismo* recurrieron al argumento de la *justicia*, utilizado por la filosofía política del pluralismo cultural para justificar los derechos de las minorías. Recordemos que los teóricos liberales nacionalistas como Will Kymlicka han señalado la relación entre la *justicia* con respecto a la diversidad cultural y la legitimidad democrática de los Estados. Partiendo de esta consideración, el neo-indigenismo planteó la falta de legitimidad democrática del Estado mexicano, derivado de la falta de consideración a sus poblaciones indígenas, esto es, a su composición pluricultural. Lo anterior formó parte de la tesis del liberalismo social del presidente Carlos Salinas de Gortari, que fundamentó sus reformas estructurales a finales de los años ochenta y principios de los noventa. El presidente Salinas anunció una política de “justicia para los pueblos indígenas”, desde la cual impulsó la revisión al artículo 4o. constitucional. Sin embargo, en este paso inicial, la noción de *justicia* no implicaba el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, sino que se encaja con los intereses del discurso neoliberal.

Asimismo, la demanda de los pueblos indios en San Andrés se sostuvo en la denuncia de la situación de desventaja que guardan las minorías indígenas dentro del marco nacional, esto es, en el déficit provocado por las políticas de *nation-building*, tal y como se ha demostrado desde el pluralismo liberal. En San Andrés se argumentó que dentro del Estado mexicano cohabitan diversas minorías aborígenes desde antes de la constitución del Estado nacional, que han sobrevivido a la Conquista, a la Colonia, y a los esfuerzos integradores de los gobiernos liberales, conservando y preservando su cultura, pero que, sin embargo, aún permanecen exentos del proyecto nacional mexicano, pues las políticas liberales del Estado se han originado en expresiones etnocéntricas, fundamentalistas, racistas y discriminatorias hacia las minorías indígenas.²⁴⁶ De esta manera, los teóricos que argumentaron la injusticia y exclusión histórica de las minorías étnicas al proyecto nacional, se remitieron al proceso de construcción del Estado mexicano para señalar que éste jamás ha reflejado la realidad pluricultural del país, pues desde su surgimiento, las clases

²⁴⁶ Como una herencia colonial, la historia mexicana ha estado impregnada de tensiones en la convivencia social sobre la percepción que tienen los distintos componentes de la sociedad acerca de quienes son los “legítimos hombres” y quienes los “ajenos”. De ahí que no fueron vanas las contradicciones entre criollos y peninsulares, y luego entre mestizos e indígenas, repercutiendo en gran manera sobre el orden democrático.

dirigentes, al hacer suyo el modelo europeo de nación, demandaron que las etnias, las comunidades y los grupos tradicionales que coexistían en el país, se ajustaran al arquetipo nacional, lo que desembocó en la constitución de un México imaginario. Es decir, desde su punto de vista, el esfuerzo estatal ha tendido hacia el fortalecimiento de la unidad nacional, en detrimento del pluralismo cultural. Su argumento consiste en señalar que el Estado-nación mexicano no ha considerado desde su fundación a las distintas naciones preexistentes en su territorio, sino que se fundó sobre una sola realidad cultural. En consecuencia, la exclusión histórica de las minorías, así como la denuncia de la existencia de un problema histórico de definición del *demos* mexicano, constituyen el eje de su argumentación teórica. De ello se desprende que la mayoría de los pueblos indígenas se halla integrado en la sociedad nacional que los envuelve, y sometidos a su sistema de dominación política, pues el Estado mexicano se erigió con una estructura acorde con las ideas occidentales del momento, porque se construyó como un Estado que buscó su homogeneidad cultural, que fincó su unidad en la igualdad formal ante una legislación única, sobre todas las diferencias, y que persiguió la construcción de una sola nación, con una lengua y una cultura únicas. La unidad de ese Estado-nación no fue resultado del libre acuerdo entre los pueblos que lo constituían, sino de la imposición de ese modelo de Estado propio del grupo hegemónico. Esto explica que la Iniciativa de reforma constitucional, que recogió los Acuerdos de San Andrés se concibiera como la gran oportunidad para saldar cuentas históricas con los indígenas que habitan la nación mexicana, pues buscaba reconocer la dimensión histórica que ha caracterizado la conformación de la nación mexicana como una entidad pluricultural, distinción que, insistimos, nunca ha estado reflejada en el ordenamiento constitucional mexicano. Podemos decir, entonces, que se trató de un intento de adecuación de la carta magna a la realidad histórica de México. O, dicho de otra manera, la inserción de los pueblos indios a la estructura constitucional. Del análisis de la explicación de motivos se desprende que en el propósito de impulsar la reforma constitucional indígena estuvo, pues, la idea de proteger la identidad y tomar las medidas necesarias para la supervivencia y mejora permanente de la situación económica, social y política de los indígenas de México.

Por otro lado, el planteamiento indígena surgido de San Andrés consideró la importancia de relacionar la respuesta de sus demandas con el fu-

turo democrático del país. De sus argumentos se desprende, que solamente en la medida en que la subordinación y la exclusión de las minorías aborígenes sean superadas con base en el respeto y reconocimiento de la pluriculturalidad, la democracia podrá construirse con bases sólidas. De lo contrario, el sistema político siempre aparecerá como extraño y opresor a la vista de quienes son colocados en la práctica, independientemente de lo que digan las leyes, en condiciones de exclusión o subordinación. Al respecto, uno de los académicos más influyentes en los Acuerdos afirmó que la democracia participativa y representativa del Estado mexicano, para serlo realmente deberá incluir y representar a las antiguas poblaciones de origen colonial, o no será democracia.²⁴⁷ De esta forma, observamos la influencia de los argumentos de la democracia deliberativa sostenida sobre todo por Habermas. Como es sabido, el filósofo alemán ha afirmado la importancia de la relación entre la legitimidad de las democracias liberales y la incorporación del elemento deliberativo en el proceso de toma de decisiones políticas, llegando a definir la democracia como el proceso discursivo y argumentativo de formación de una voluntad común. Por eso quiere colocar las instituciones y el derecho bajo la vigilancia de los ciudadanos, todos los cuales deben disponer de igualdad de acceso a ese proceso y capacidad de participación en las decisiones que reciban una aceptación general.²⁴⁸ Estos argumentos estuvieron presentes en las mesas de San Andrés, desde donde se afirmó que el Estado mexicano, si realmente pretende ser democrático, obligadamente debe sustentarse y nutrirse de cierto elemento deliberativo para que su legitimidad no sea puesta en cuestión. Por ello, la respuesta a la cuestión étnico-nacional debe contemplar el establecimiento de la democracia consociativa. Desde el neo-indigenismo se sostiene que este elemento jamás ha existido en México con relación a la cuestión nacional, porque simplemente hasta ahora se ha cancelado la posibilidad de construir un Estado desde su plurinacionalidad. Es decir, la persistencia de una estructura estatal *monoétnica* hacía innecesario plantear un modelo de democracia deliberativa, propiciando la falta de legitimidad del

²⁴⁷ González Casanova, Pablo, “Las etnias coloniales y el Estado multiétnico”, en González Casanova, Pablo y Roitman Rosenmann, Marcos (coords.), *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, La Jornada Ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 1996, p. 35

²⁴⁸ Esto en, Touraine, Alain, *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Estado mexicano. Sin embargo, la construcción de una nación supone que sus miembros admitan un sistema de leyes y de normas comunes que produzcan una especie de consenso moral o la integración. Se requiere un acuerdo mínimo entre los individuos en relación con la vida en común. Con este planteamiento, la defensa teórica de los derechos indígenas intenta demostrar la importancia del instrumento deliberativo para alcanzar el consenso democrático de todas las civilizaciones que integran el Estado mexicano, concretamente, entre la mayoría cultural, de origen mestizo y los pueblos originarios, haciendo uso de ideologías y planteamientos políticos propios de la visión occidental.

Observemos que al igual que en los planteamientos del pluralismo liberal, la búsqueda del consenso entre el Estado y las minorías étnicas se presenta como un elemento necesario de la legitimidad del Estado frente a las diversas poblaciones aborígenes. Recordemos que el liberalismo siempre ha reconocido la importancia de la legitimidad del Estado, pues contribuye al importante papel desempeñado por la confianza en una comunidad política. Gran parte de la actividad del Estado implica hacer avanzar los fines que no pueden ser alcanzados sin la cooperación voluntaria de los ciudadanos. Para que esta actividad tenga éxito, los ciudadanos han de confiar en el Estado, y deben confiar entre sí para cumplir aquello que aquél les demande. De igual forma, el planteamiento de las minorías indígenas sostenido en San Andrés reconoce la relevancia de la legitimidad del Estado, y partiendo de dicho reconocimiento manifiesta que la búsqueda de legitimidad de un orden político caracterizado por la existencia de dos o más culturas dentro de su territorio, asentadas anteriormente a la construcción del Estado-nación, requiere necesariamente el establecimiento de un régimen que refleje esa pluriculturalidad en la propia composición del Estado, y en la representación o en la participación en la toma de las decisiones fundamentales de dichas minorías, para con ello eliminar la exclusión política que haga efectiva la democracia. Su argumento considera que el Estado mexicano apenas inicia a constituir una legitimidad democrática, pues durante prácticamente todo el siglo XX, se había legitimado en los ideales triunfantes de la Revolución de 1910, a la idea de la legitimidad *weberiana*. Pero agregan que esta legitimidad, para ser plenamente democrática, además de ser fruto de procesos electorales colectivamente aceptados, debe conseguir el consenso de su pluriculturalidad, es decir, que la legitimidad del régimen debe residir en el consenso entre todas las culturas que la conforman. Des-

de esta perspectiva, si se busca una verdadera democracia, la legitimidad debe buscarse en el acuerdo con todas las civilizaciones o culturas que integran la nación. Así pues, desde la perspectiva neo-indigenista, el ordenamiento político mexicano requiere para su cabal legitimidad democrática, que la ley suprema del Estado-nación pase de ser una norma impuesta por un grupo a ser el resultado de un convenio libre entre pueblos. Esto es, el Estado mexicano, si realmente pretende consolidarse como democrático, debe sustentarse, entonces, en el consenso de todas las civilizaciones que la integran, más concretamente, entre la mayoría cultural, de origen mestizo y los pueblos originarios.

Luis Villoro, quizá el autor que más se aproxima a la justificación de los derechos de los pueblos indígenas desde el pluralismo liberal, afirma que, de lo que se trata, es que en los Estados nacionales que comprenden varias etnias o nacionalidades, producto de la colonización y que se han constituido bajo la hegemonía de una nacionalidad o etnia dominante, el proceso de democratización vaya en el sentido de reconocer el máximo poder de decisión, compatible con la unidad del país, a los distintos pueblos que lo componen. Cada uno tendría derecho a determinar todo lo referente a sus formas de vida, cultura, instituciones y costumbres, al uso de su territorio. Se trata de establecer estatutos de autonomía, negociados con el poder central, que establecerían el alcance de sus competencias. El Estado pasaría de ser una unidad homogénea a una asociación plural, en el que las diferentes comunidades reales participan en el poder.²⁴⁹ Él mismo sintetiza las demandas étnicas en México al señalar que éstas ponen el acento en lograr una verdadera democracia que regrese al origen del concepto: poder real del pueblo.²⁵⁰ Es decir, a la llamada por

²⁴⁹ Villoro, Luis, *op. cit.*, nota 102, p. 348.

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 73. Recordemos que lo que en principio definió la democracia fue el poder del pueblo. En el mundo moderno, la idea democrática descansó sobre la afirmación verdaderamente revolucionaria de la soberanía popular, por lo tanto, de un orden político libremente creado, basado en principios universales y capaces de imponer límites y reglas a un orden social dominado por la desigualdad, la arbitrariedad y los privilegios. La idea democrática en su origen reivindicó para todos los ciudadanos una igualdad y una libertad que la sociedad les negaba. Arendt retomó con fuerza esta concepción y la historia política de Francia, de Rousseau a Mitterrand, pasando por los jacobinos de 1793, los demócratas de 1848 y los comuneros, fue la principal ilustración de ese triunfo de la acción política sobre la sociedad civil, del jacobinismo sobre el liberalismo. Touraine, Alain, *op. cit.*, nota 248, p. 240.

Sartori “democracia etimológica”.²⁵¹ Lo anterior, si aceptamos que el reconocimiento del pluralismo es un postulado básico de la legitimidad democrática.

El argumento habermasiano, que revaloriza la legitimidad de los instrumentos democráticos, sostiene que avanzar verdaderamente en el proceso de construcción y ejercicio democrático del poder público implica, también, la posibilidad de la expresión —participación— de todas las voces en el espacio público y en la propia constitución del Estado. En San Andrés se recogen dichos argumentos y se expresa que en el contexto de sociedades pluriculturales, la democracia no puede entenderse sin la debida participación de las minorías culturales.²⁵² Con base en lo anterior, buscan demostrar que el orden normativo mexicano vigente no garantiza a cabalidad la participación de las minorías étnicas, con lo que retrocede en sus aspiraciones democráticas, puesto que se entiende que los individuos y los grupos no participan en la toma de decisiones que les afectan. Es sobre la base de esta consideración, que el planteamiento indigenista sostiene la necesidad de reconocer el derecho a autodeterminarse de dichos pueblos, en estatutos de autonomía que determinen sus competencias de autogobierno y consagren su adhesión autónoma al Estado nacional. La idea es que la constitución del Estado no puede reflejar un convenio libremente asumido si no respeta la decisión autónoma de los pueblos que lo componen. De esta forma, el reconocimiento de las autonomías de los pueblos diversos que componen un Estado, se entiende como la manifestación de un movimiento más general que favorece la creación de espacios sociales en que todos los grupos y comunidades puedan elegir sus formas de vida, en el interior del espacio unitario del Esta-

²⁵¹ Sartori apunta que la noción de *pueblo* genera una gran complicación al debate democrático: “La democracia es un procedimiento; y el pueblo entendido como el gran número es una noción que plantea la exigencia procedimental imposible de tener que determinar, en cada ocasión, cuántos componen un pueblo o son suficientes para constituir un pueblo”. Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 111, p. 43.

²⁵² En este sentido, Liphart, afirma que en sociedades segmentadas y divididas por intereses étnicos se generan estructuras de escisión que sólo pueden resolverse mediante dos caminos: la posibilidad de veto mutuo de las minorías y la capacidad de transacción. Cfr. “Consociational Democracy”, *World Politics*, vol. 21, núm. 2, 1969. El equilibrio de la vida política depende siempre de la negociación de las mayorías con las minorías, y que la prioridad en la transformación de las desigualdades, a efecto de disminuir la exclusión social que haga efectiva la participación política, y dotar de legitimidad al ordenamiento político. Held, David, *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1991, p. 359.

do-nación. En esto último, la defensa teórica de los derechos de los pueblos indios, también se nutre de los argumentos de la teoría del pluralismo liberal, pues ésta afirma, en voces de autores como James Tully, que el planteamiento primario de la demanda de las minorías, no es su identidad o diferencia, sino la libertad de los miembros (grupos) de una sociedad abierta de cambiar las reglas constitucionales de reconocimiento mutuo y asociación en la medida en que sus identidades cambian. Este es un aspecto fundamental de la libertad de autodeterminación de los pueblos y uno de los principios más importantes de la política moderna de las Revoluciones americana y francesa y la Carta de las Naciones Unidas.²⁵³ La autodeterminación de los pueblos siempre se ha entendido como su determinación dentro de una formación constitucional específica, la cual es supuesta como aceptada por todos los grupos. Sin embargo, fenómenos recientes, principalmente el activismo político de subnacionalidades como los catalanes, los quebequenses o los flamencos nos han demostrado que los grupos culturales no siempre están de acuerdo o aceptan el orden constitucional establecido. A efecto de ser tomados en cuenta y legitimar el orden constitucional, los grupos exigen el replanteamiento de dicho ordenamiento.

De esta forma, siguiendo los criterios democráticos de Dahl,²⁵⁴ el reconocimiento de estos pueblos se presenta como un requisito indispensable del proyecto democrático, ya que contribuye a fortalecer la inclusión plena de todos los gobernados a las leyes del Estado, lo que incluye el respeto a la capacidad de decisión autónoma de los pueblos que lo forman. Éste no es resultado, sino condición de cualquier convenio alguno, pues cualquier forma de imposición de valores, aun en beneficio de las propias etnias, sólo podría justificarse moralmente sobre la base de un convenio libre. En otras palabras, el discurso teórico indigenista argumenta que el pluralismo étnico dentro del Estado-nación —único espacio hasta ahora posible para la democracia—, exige mucho más que el respeto al sufragio o el reconocimiento de los espacios de libertad individual o

²⁵³ Tully, James, “Introduction”, *Multinational Democracies*, Cambridge University Press, 2001, pp. 6 y 7.

²⁵⁴ Dahl, Robert A., *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999, p. 89.

colectiva para estar en presencia de una sociedad democrática.²⁵⁵ Requiere reconocer una serie de consideraciones a las minorías culturales por su condición de grupo diferenciado.²⁵⁶ Desde esta perspectiva, la democracia implicaría, ante todo, admitir que los pueblos indios de México son entidades políticas que deben ser reconocidas jurídicamente como integrantes del Estado nacional.

Ahora bien, los obstáculos salvados por los teóricos del pluralismo liberal para sostener la compatibilidad del valor de la comunidad o la cultura con los principios liberales, como la dicotomía derechos colectivos-derechos individuales o la falta de garantías para la protección de las libertades de las minorías al interior de las propias minorías, también han debido ser enfrentados por las posiciones teóricas que afirman la posibilidad de justificar los derechos de los pueblos indígenas desde la trinchera liberal.

Respecto al primer punto, es obvio que la demanda de derechos indígenas debió resolver en un primer momento el ámbito de aplicación de dichos derechos, pues el derecho indígena, como tal, implica un conjunto de disposiciones que establecen deberes y facultades, coacciones y libertades, expectativas y restricciones. Con relación a los sujetos del derecho indígena, vale decir que hay sujetos colectivos e individuales. Los grupos (pueblos, en este caso), por una parte, y los individuos que los integran, por la otra. Ahora bien, la justificación liberal de los derechos de los pueblos indígenas sostiene que la admisión de los derechos individuales de éstos no tropieza con obstáculos formales graves, en la medida en que se trata de derechos reconocidos a todos los hombres, que simplemente se trasladan al indígena. En cambio, no existe la misma disposición hacia los derechos de los pueblos, para los cuales existen muchas reticencias. A este respecto, es ilustrativa la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas, adoptada por la Asamblea

²⁵⁵ Cuando se confunden estos derechos con las reivindicaciones democráticas, se acaba erróneamente identificando régimen democrático con sistema de libertades políticas individuales. Roitman Rosenmann, Marcos (coord), *op. cit.*, nota 247, p. 56.

²⁵⁶ Desde los inicios del siglo XX, Hobhouse planteaba que la legítima aspiración de las minorías nacionales no se consigue mediante la igualdad de voto. La nacionalidad más pequeña no quiere simplemente tener los mismos derechos que los demás. Lo que anhela es una determinada vida propia. Hobhouse, L. T., *Social Evolution and Political Theory*, Nueva York, Columbia University Press, 1928, pp. 146 y 147.

General el 18 de diciembre de 1994. Inspirada en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, subraya los derechos individuales de los miembros de las minorías, pero no los de éstas como entidades colectivas.²⁵⁷

En lo que respecta a la falta de garantías a las libertades de los miembros de minorías al interior de las minorías, los defensores del reconocimiento de los derechos indígenas sostienen que en los distintos trabajos y en los propios Acuerdos se hace mención a los derechos liberales-individuales como límites de los derechos de grupo. En efecto, el discurso neo-indigenista plantea que la autonomía indígena debe ser máxima y restringida sólo por los derechos fundamentales; es decir, por el derecho a la vida y la protección de la esclavitud y la tortura. Se argumenta que el respeto para con este núcleo de derechos fundamentales que definen un núcleo de dignidad humana esencial y transcultural provee la base mínima para el diálogo intercultural. El corolario de la anterior afirmación es que aquellos derechos colectivos que violan o que infringen los derechos individuales de los miembros de la comunidad no deben considerarse como derechos humanos. Además, algunos autores han manifestado que los propios pueblos indígenas rechazan el relativismo cultural y están dispuestos a cuestionar algunas de sus prácticas que se presentan como contrarias a los derechos individuales. La nueva defensa de los derechos indígenas, emanada de los Acuerdos de San Andrés, manifiesta que la movilización como pueblos indígenas implica la reflexividad; además, el reclamo de la autodeterminación no sugiere tanto una eterna estasis conservacionista como el deseo de los pueblos indígenas de una transformación selectiva de sus culturas de acuerdo con su propia normatividad y reglas. Presentan como ejemplo la impugnación por parte de las mismas mujeres indígenas de las prácticas de género tradicionales que implica una revisión selectiva de las prácticas culturales sin el abandono de la defensa de una cultura propia.²⁵⁸ Esto indica la importancia de promo-

²⁵⁷ Ante esto, Stavenhagen sostiene que los pueblos indígenas observan, con preocupación, que las normas internacionales provienen de los Estados, y que los principales problemas que tienen que enfrentar estos pueblos, tienen que ver precisamente con sus relaciones con los Estados. Stavenhagen, Rodolfo, “Los derechos indígenas: nuevo enfoque del sistema internacional”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Antropología jurídica*, México, UNAM, 1995.

²⁵⁸ Viqueira afirma que los procedimientos de decisión dentro de muchas comunidades indígenas, lejos de ser ejemplos de democracia directa, suelen ser antidemocráticos, por

ver un entorno de respeto, diálogo democrático y responsabilidad mutua como requerimientos para la coexistencia multicultural.

3. La presencia de los argumentos relacionados al funcionamiento de la democracia, en la discusión sobre las demandas autonómicas de los pueblos indígenas en México

De las reformas constitucionales de 1992 y 2001, se desprende que el Estado mexicano ha aceptado la injusticia histórica con relación a los pueblos indígenas, así como su actual estado de pobreza y marginación. Sin embargo, también es cierto que en el proceso de discusión política sobre dichas reformas, han surgido una serie de voces académicas y políticas que recogen los argumentos vertidos por los teóricos liberales frente al supuesto triunfo de las tesis del pluralismo liberal, es decir, han traído a la mesa el debate sobre las inconveniencias prácticas de adoptar políticas con base en las diferencias culturales, y los efectos negativos que ello conlleva para el orden, el funcionamiento y la estabilidad democrática.

En efecto, el debate sobre el reconocimiento político de las minorías indígenas ha especulado en los últimos años respecto a la posibilidad de que dicho reconocimiento fomenta conflictos violentos de carácter identitario o contribuya a resolver el dilema y con ello al éxito democrático del Estado. Es decir, si el reconocimiento a la diversidad representa mayores conflictos o, contrariamente, conlleva una manera de controlar el conflicto. En general, hemos presenciado un intercambio de opiniones en el que ha habido posturas que recorren todo el abanico de posibilidades sobre el futuro de los pueblos indígenas y la estabilidad del Estado nacional. Desde quienes afirmaron que reconocer las demandas autonómicas de los indígenas sería condenarlos al modelo de reservaciones que opera en los Estados Unidos, hasta los que dicen que significaría fragmentar al Estado nacional. Ha habido argumentos en el sentido de que las autonomías pueden vulnerar los derechos de sus propias minorías. Que la autonomía puede provocar el aislamiento de las minorías y evitar la participación política y económica de sus miembros en la esfera estatal, que puede encapsular a los pueblos indígenas. Así, por ejemplo, al-

ejemplo, muchas mujeres no tienen derecho a votar en asambleas comunitarias, o en algunos casos no se les permite heredar tierras.

gunos autores como Aguilar Camín, han argumentado que los proyectos de autonomía indígena promueven el aislamiento, al cual se asocian niveles de gran pobreza dentro de las comunidades indígenas:

En vez de autonomías reales y practicables, se consagrarían tendencias al aislamiento y a una vida práctica de reservaciones. La legislación más perfecta y justa (se acepta el triunfo de la tesis del pluralismo liberal), no les dará a esos pueblos bienestar económico y fuerza cultural. Tienen que dárselo ellos mismos. Dejar de esperar y pedir, y empezar a hacer.

Por eso propone que “si los indígenas quieren los beneficios de la vida moderna, tienen que habitar en comunidades que hagan posible y financierable este tipo de vida... es decir, poblaciones de mayor densidad demográfica”.²⁵⁹

Al respecto, resultan muy elocuentes los argumentos vertidos por el gobierno mexicano ante la propuesta de reforma constitucional elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación en diciembre de 1996. Dicha propuesta fue consecuencia del estancamiento del diálogo entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno mexicano en 1996, ante la falta de consensos para traducir los Acuerdos de San Andrés en reformas constitucionales. Intentando resolver la crisis, en noviembre de 1996, la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), conformada en 1995 para coadyuvar al proceso de paz e integrada por legisladores federales de todos los partidos políticos nacionales, presentó una iniciativa de reforma constitucional en materia indígena basada en los Acuerdos de San Andrés. La propuesta de la Cocopa fue presentada como documento final de la comisión para ser enviada a las instancias de debate nacional. Del gobierno y del EZLN se esperaba una respuesta positiva o negativa, pero no se aceptarían modificaciones. El EZLN aceptó la propuesta, pero el gobierno federal pidió tiempo para consultar especialistas, y en diciembre de 1996 presentó una serie de observaciones que modificaban cada una de las fracciones de la propuesta.

Los argumentos vertidos por el gobierno mexicano y los intelectuales y especialistas consultados (la mayoría de ellos juristas), recogió las críticas e inquietudes de los teóricos liberales contrarios al pluralismo liberal en el debate sobre el funcionamiento de la democracia y el reco-

²⁵⁹ Aguilar Camín, Héctor, *Revista Proceso*, 1049.

nocimiento de los derechos de las minorías. En concreto, el gobierno mexicano sostuvo que el planteamiento de los pueblos indígenas contenido en el texto de la Cocopa al proponer la convalidación de procedimientos, juicios y decisiones crearía fueros indígenas especiales, lo cual rompería la igualdad que debe existir entre los ciudadanos. Además, el gobierno observó que al proponer la Cocopa que “se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa”, la autonomía que se consigna sería un derecho absoluto fuera del marco constitucional, con lo que se establecería un cuarto nivel de gobierno diferente de los tres que establece la Constitución. El gobierno argumentó que el término “territorio indígena” podría dar lugar al fraccionamiento del territorio nacional.

De esta forma, el principal argumento oficial para no reconocer política y constitucionalmente la demanda autonómica de los pueblos indígenas consistió en la supuesta amenaza que dicho reconocimiento acarrearía a la unidad nacional, incluso, se llegó a hablar de una supuesta *balkanización* del país.²⁶⁰ En este sentido, el ministro de la Suprema Corte de Justicia, don Juventino Castro y Castro, sostuvo que el modelo de autonomía viable para las comunidades indígenas era aquel que les permitiera fomentar sus costumbres, folclore y música que les daban identidad, pero que era “inadmisibles” pretender establecer autonomías de tipo político porque esto llevaría al país a su pulverización o la creación de “un estado dentro de un estado”.²⁶¹

Desde esta argumentación, se desprende que para el Estado mexicano, la adopción de derechos especiales autonómicos para los pueblos indígenas no contribuye a evitar los conflictos entre el Estado y éstos, sino que contrariamente, ello le restaría capacidad al Estado para prevenir los conflictos y se alentaría la violencia. Con ello se fortalecerían identida-

²⁶⁰ Al respecto, el entonces senador e integrante de la Cocopa, Pablo Salazar Mendiguchía, declaró que en una reunión que sostuvo con el entonces presidente Ernesto Zedillo, en diciembre de 1996, éste le dijo que los Acuerdos de San Andrés y la Iniciativa de la Cocopa “balcanizarían” el país. Si es necesario, el presidente afirmó, se desconocerían los Acuerdos de San Andrés y si “hay que llegar al extremo de desconocer esos tratados (el Convenio 169 de la OIT), pues también habrá que desconocerlos (...)”. *La Jornada*, 18 de mayo de 1999.

²⁶¹ *La Jornada*, 10 de febrero de 1998.

des al margen de la identidad nacional con lo que se estaría sentando las bases de una amenaza real para el desarrollo del proyecto nacional mexicano, de un futuro rompimiento del ordenamiento estatal. Es claro que para el gobierno mexicano no existe un conflicto *nacional* o identitario en el país, pero sí lo habrá si se adoptan decisiones políticas con base en la *etnicidad*, si se fomentan las diferencias étnicas y no la asimilación de dichos grupos al proyecto nacional. Es decir, en buena medida, las demandas secesionistas no son parte del discurso y las demandas de los pueblos indígenas, lo cual es consecuencia del hecho de que hasta hace muy poco, éstos no habían actuado en el espacio político como un ente colectivo diferenciado, de ahí que el temor a reconocer sus derechos culturales nace del riesgo de que ello fomente ese tipo de actitudes y reclamos. Es debido al éxito de estos argumentos, que el gobierno mexicano ha decidido buscar la solución al planteamiento a las minorías indígenas en su política social, tratando de reducir su problemática a una cuestión de falta de apoyos para la salud, la vivienda, la educación, pero evitando reconocer cualquier derecho autonómico.

Asimismo, la defensa teórica de los derechos de las minorías ha debido responder al desafío empírico que éstos representan para el orden y estabilidad democrática. Al respecto, algunos autores han señalado, que hay ciertos factores presentes en la realidad de las comunidades indígenas de Latinoamérica, como la profunda integración de los indígenas tanto individual como colectivamente al interior de la economía política abierta, o la existencia de ciertos espacios cívicos de convivencia en las comunidades, que nos hacen ser optimistas respecto a su búsqueda de acuerdo y no de separatismo.²⁶² Además, consideran que su condición de retraso y marginación es una consecuencia del interés de mantener beneficios y ventajas para la mayoría nacional, por lo tanto, el reconocimiento de derechos autonómicos para los pueblos indígenas tendría como objetivo buscar una nueva relación entre éstos y el Estado, por lo que lejos de alimentar el conflicto violento, constituye el principal instrumento de pacificación en su territorio. Tal y como han afirmado Gurr, Linz o Stepan con base en su investigación empírica, el desarrollo de las comunidades y la paz en la región va de la mano de la respuesta a sus de-

²⁶² Así, por ejemplo, *cfr.* Colloredo-Mansfeld, Rudi, “Autonomy and Interdependence in Native Movements: Towards Pragmatic Politics in the Ecuadorian Andes”, *Identities: Global Studies in Culture and Power* 9, Taylor and Francis, 2002, pp. 173-195.

mandas autonómicas, pues es la única manera de reconciliar su territorio. La respuesta a sus demandas es fundamental para evitar la continuidad o la emergencia de conflictos violentos.

Diversos especialistas que han trabajado y acompañado a los pueblos indígenas por muchos años, también expresaron sus opiniones. En este sentido, Héctor Díaz Polanco, quien colaboró en Nicaragua para que los pueblos indígenas lograran su autonomía en la época Sandinista y que es en México uno de los expertos en este tema, señala que

el régimen de autonomía no es para crear una situación al margen del proceso democrático... de lo que se trata es de crear nuevas reglas, que permitan que estos sectores, estructuralmente marginados y excluidos, puedan tener una plena participación. No se trata de crear grupos al margen de la ciudadanía, sino de crear verdaderos ciudadanos... que los pueblos indígenas sean ciudadanos activos y, tomen en sus manos la solución de su propia problemática.

Agrega que, además, si bien el Estado mexicano teme el reconocimiento de estas demandas, porque considera que ello significaría un paso hacia la secesión y la fragmentación del Estado nacional, por otra parte, las organizaciones indígenas generalmente insisten en que sólo piden autodeterminación interna y mayor participación en la política nacional, no como una minoría excluida, sino como los descendientes de los primeros habitantes del país. En efecto, las organizaciones indígenas han expresado su intención de ejercer su derecho de autodeterminación en el marco de los Estados nacionales en que están insertas. Ninguna organización, como ha apuntado Díaz Polanco, “pretende declarar su soberanía política, crear su propio Estado nacional o pronunciarse por su independencia”.²⁶³ Esto se interpreta fácilmente de los Acuerdos de San Andrés y la Iniciativa de ley indígena, en cuyos documentos se establece que el derecho a la libre determinación de los pueblos se ejercerá en un marco constitucional de autonomía asegurando la unidad nacional, según se desprende de la propia explicación de motivos de la Iniciativa, la cual considera que, “en particular, debe subrayarse que la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas —reconocidas en la redacción pro-

²⁶³ Díaz-Polanco, Héctor, *Autonomía regional, la autodeterminación de los pueblos indios*, 3a. ed., México, Siglo XXI, 1999, p. 162.

puesta para el párrafo segundo del artículo 4o. constitucional— se propone sin menoscabo de la soberanía nacional y siempre dentro del marco constitucional del Estado Mexicano”.²⁶⁴ Así, pues, los indígenas demandan establecerse en el contexto de lo que Stavenhagen denomina “autodeterminación interna”, esto es, el derecho a preservar y desarrollar su propia cultura, el derecho a su tierra y su territorio, y a desarrollar sus recursos económicos en sus propios términos, en el contexto del Estado-nación.²⁶⁵

Este último autor ha defendido la adopción de políticas especiales para los pueblos indios en México, recurriendo al argumento de la fatalidad de la diversidad étnico-nacional en los Estados, por lo que señala que quienes invocan razones de Estado para negar el derecho de autonomía de estos pueblos, niegan la historia e ignoran las dinámicas sociales. Afirma que la diversidad cultural es parte de la herencia de la humanidad y es la realidad que viven cotidianamente miles de millones de seres humanos en todo el planeta. La diversidad étnica no es ni natural ni necesariamente conflictiva en sí misma. Los conflictos surgen cuando la diversidad étnica se torna en un elemento del ejercicio del poder, la lucha política, la explotación económica o el manejo de las relaciones interpersonales. Cuando una visión monoétnica, y por lo tanto parcial y limitada, del Estado domina en las relaciones del poder en una sociedad constituida de manera multiétnica, entonces el potencial conflictivo se eleva paulatinamente. Por ello, afirma que

diversos estudios recientes sobre las más variadas experiencias en materia de autonomía sostienen que ésta es una fórmula más para garantizar el pluralismo político, social y cultural de aquellos conglomerados humanos que comparten el término nación y sociedad. Las autonomías se dan al interior de un Estado, aunque a veces parezcan desafiarla.²⁶⁶

Sólo quienes desean seguir manteniendo a los indígenas al margen de la nación y de los derechos humanos, ven en la posibilidad de la autonomía, un peligro que debe ser rechazado. Los estados de la Federación son libres y soberanos y no por ello peligra la identidad territorial. El municipio es “libre”, y no por ello se tambalea la unidad nacional. La Universidad es autónoma y no por ello son menos mexicanos los universitarios. La auto-

²⁶⁴ Iniciativa de Ley sobre Derechos y Cultura Indígena, *op. cit.*, nota 237.

²⁶⁵ *Journal of International Affairs*, p. 436.

²⁶⁶ Stavenhagen, Rodolfo, *op. cit.*, nota 245, pp. 8 y 9.

nomía se ha generalizado en un reclamo generalizado, que la nación debe atender.²⁶⁷

4. *Críticas y dilemas de la justificación liberal y desde el funcionamiento de la democracia, de los derechos de los pueblos indígenas*

Desde nuestra perspectiva, la defensa de los derechos de los pueblos indígenas desde una trinchera liberal, deja muchas dudas. El pluralismo liberal ha servido para justificar los derechos de minorías que obedecen a una realidad particular, y que cuentan con determinadas características. La desconfianza a los planteamientos de los defensores de los derechos de los indígenas que han adoptado los argumentos del pluralismo liberal, es que éstas construcciones o conclusiones teóricas son consecuencia de una realidad sociocultural distinta a la de los pueblos indígenas, pero además, parten de suposiciones de la identidad indígena que parece no obedecer a la realidad de dichos grupos. Estos teóricos consideran que los grupos actuarán de determinada forma y suponen con base en ello que tendrán la capacidad y la disposición de respetar y dar prioridad a los principios liberales. El problema es que parten de suposiciones románticas y escencialistas que carecen de todo fundamento histórico y mayor análisis práctico.

Esto explica, que los argumentos dados por aquellos autores que manejan el discurso de la viabilidad de los principios liberales y los derechos culturales indígenas parezcan más bien un buen deseo que un planteamiento sustentado sobre bases empíricas. Así, consideremos que los defensores de una identidad indígena liberal se sostienen en la supuesta actitud de ciertos grupos de mujeres, las cuales se han mostrado dispuestas a replantear ciertas tradiciones de acuerdo con los principios liberales. Con base en lo anterior, los defensores de los derechos de los indígenas pretenden generalizar una actitud de apertura a todos los pueblos indígenas, lo cual nos deja muchas suspicacias puesto que ello parece más bien el deseo de los grupos de feministas involucradas en la construcción del discurso neo-indigenista. La verdad es que no podemos ocultar que en el discurso teórico original indigenista, las costumbres y las tradiciones se presentaron como el núcleo de una identidad inmutable

²⁶⁷ “Equivocos de la Autonomía”, *La Jornada*, 18 de diciembre de 1996.

que se entiende como un recurso político y parte de una cultura de resistencia. Esto suele dar lugar a cierta tendencia hacia la cerrazón y el endurecimiento de las restricciones internas, a las que ha hecho referencia Kymlicka en su propuesta de teoría liberal de los derechos de las minorías. Recordemos que este autor sugiere distinguir entre protecciones externas y restricciones internas. Señala que las protecciones externas constituyen una buena manera de garantizar que los derechos individuales de los miembros del grupo no serán vulnerados, pues implican más bien un principio de justicia en las relaciones entre los grupos y buscan la protección en contra de decisiones tomadas por la sociedad mayor. Las restricciones internas, en contraste, implican el reclamo de un grupo que regula las relaciones entre sus miembros e impone restricciones sobre ellos. Esto, según Kymlicka no puede aceptarse, sin embargo, como él mismo reconoce, la línea entre las protecciones externas y las restricciones internas es a menudo difícil de trazar.²⁶⁸

Las limitaciones de la construcción argumentativa y las afirmaciones de Kymlicka se aprecian cuando nos aproximamos a realidades más concretas. Así, por ejemplo, el reconocimiento serio de la jurisdicción indígena, y el derecho a la supervivencia cultural, complica aún más la relación entre las protecciones externas y las restricciones internas de lo que Kymlicka admite, pues su visión implica que los procedimientos y reglas internas sean modificados sustancialmente. Mientras tanto, el discurso indigenista se cobija en el pluralismo jurídico, el cual implica el reconocimiento de tales procedimientos, normatividades y reglas y el respeto para con ellos. Además, si las colectividades autogobernadas, no tienen ninguna capacidad de sancionar a sus miembros, entonces la práctica de su autogobierno se hace imposible. Al respecto, consideremos el caso de las expulsiones por motivos religiosos en el municipio de San Juan Chamula, en el estado mexicano de Chiapas. En este caso, la conversión de algunos miembros al protestantismo, y el rechazo a su participación en el sistema de cargos y de contribuir así a las fiestas tradicionales, resultó ser un acto de rebeldía a las prácticas consuetudinarias sobre las que la comunidad solía organizarse. De esta forma, mediante apelaciones a la identidad indígena —en que el catolicismo y el sistema de cargos re-

²⁶⁸ Kymlicka da el ejemplo del derecho colectivo a la tierra. En tanto medida de protección deben asegurar la existencia continua del pueblo, pero esto restringe la posibilidad de que los miembros individuales vendan sus tierras, o las den como una garantía de créditos. *Op. cit.*, nota 81, p. 69.

lacionado con él fueron vistos como componentes integrales— ese tipo de desafío llevó a la expulsión violenta de los protestantes junto con otros grupos de oposición. En este último caso, resulta evidente que el planteamiento de Kymlicka, el cual resulta paradigmático del pluralismo liberal, encuentra una marcada limitación.

En conclusión, desde nuestro punto de vista, la defensa teórico-liberal de los derechos de las minorías indígenas adolece de las mismas deficiencias que la teoría del pluralismo liberal, pues deja sin responder muchas interrogantes. Pero aún más, los argumentos de la teoría del pluralismo liberal aun cuando están presentes en el discurso teórico que defiende los derechos de los pueblos indígenas, no resuelven la demanda de autogobierno de éstos y no resuelve los dilemas planteados por los críticos liberales radicales. Se trata de una construcción teórica que resulta conveniente para el caso de minorías nacionales como la catalana o la quebecua, pero que no resulta viable en el caso de los pueblos indígenas de Latinoamérica. Así, por ejemplo, la salvaguarda de los derechos individuales no esta garantizada en el ámbito empírico o práctico, puesto que nos referimos a minorías marcadas por tradiciones pre-modernas que en nada garantizan la primacía de las libertades individuales. Hace falta mayor investigación empírica al respecto. También necesitamos más investigación para saber si la democracia de consensos propuesta por el discurso indigenista resulta más democrática o en realidad sirve para perpetuar el dominio de los poderhabientes tradicionales. No está claro si los modelos de la denominada “democracia tradicional” o “indígena”, basados en los contactos cara a cara, pueden satisfacer los requerimientos de la organización a mayor escala. Las dificultades que tienen las formas organizativas tradicionales para manejar las nuevas tareas, a menudo dan lugar a algún tipo de paralelismo organizativo y a una relación tenue si bien no conflictiva entre las posiciones de autoridad y de poder apenas emergentes y los arreglos tradicionales. En resumen, nos da la impresión que los argumentos del planteamiento teórico político del pluralismo liberal no ofrecen respuestas para estas cuestiones, pues están pensadas para una realidad sociocultural totalmente distinta a la de los pueblos indígenas de Latinoamérica.

Además, no está claro que la adopción de criterios políticos con base en su diferencia étnica, sea lo que mejor convenga a los grupos indígenas mexicanos. De ninguna manera podemos ignorar que otros aspectos pue-

den verse sacrificados o preferir otros esquemas que no impliquen la separación sobre la base de criterios étnicos. Es más, evidentemente, la autonomía no resolverá por sí misma el gran problema de estos grupos: su extrema pobreza y marginación. Para muchos autores, un Estado compuesto por regímenes autonómicos segregados parecería más un museo de antigüedades sociales y culturales, que un ideal de derechos humanos.²⁶⁹ Esto en el sentido de que algunos planteamientos autonómicos implican un impedimento para el acceso a la modernidad para sus integrantes.

También genera una gran especulación la justificación de los derechos de los pueblos indígenas desde los argumentos de su viabilidad con el funcionamiento del Estado democrático. En primer lugar, evidentemente no responden si el reconocimiento político de políticas autonómicas para los pueblos indígenas, aun cuando éstos no plantean políticas separatistas, establecen las condiciones para ello, generan deslealtad al proyecto nacional no en el corto plazo, pero si más adelante. Asimismo, los defensores teóricos de los derechos autonómicos de los pueblos indígenas deben responder a ciertas cuestiones fundamentales para saber si ésta es viable, es decir, si puede desarrollarse en el territorio nacional mexicano. Primeramente, es necesario definir al sujeto de la autonomía. Si son los pueblos indígenas ¿cuáles son éstos, quién los define y cómo, de qué manera se determina su membresía? Stavenhagen apunta que si no son los pueblos indígenas, entonces serían, tal vez, todos los pobladores de una entidad territorial determinada, independientemente de sus características étnicas. El criterio podría ser entonces el grado de concentración demográfica de las poblaciones indígenas en tal o cual unidad autonómica. Pero ¿no serían entonces autonómicas las zonas en que la proporción de indígenas estuviera por debajo de cierto umbral?, ¿y qué hacer cuando con el tiempo cambian las características étnico-demográficas de la población? Por otra parte, es necesario responder cuál sería el ámbito y los límites de la autonomía, así como las competencias que corresponderán a la entidad autonómica.

Además, algunos autores opinan que no se puede determinar con certidumbre qué papel desempeñan los proyectos autonómicos dentro del proyecto de democratización mexicano. Si la autonomía es algo favorable para el movimiento indígena: poner fin a la discriminación étnica,

²⁶⁹ Steiner, Henry J., "Ideals and Counter-Ideals in the Struggle Over Autonomy Regimes for Minorities", *Notre Dame Law Review*, 66, 1991, pp. 1552 y 1553.

atender los derechos fundamentales de vivienda, salud, educación, así como garantizar la protección de los derechos indígenas colectivos e individuales.²⁷⁰ Por todo ello, consideramos que se requiere de más y mejor evidencia empírica para poder afirmar si el reconocimiento de derechos autonómicos a las minorías indígenas de México favorece el separatismo y atenta contra la estabilidad nacional.

Asimismo, el hecho de que el reconocimiento de las demandas autonómicas de los pueblos indígenas se justifique en la fatalidad de las diferencias culturales (tal y como lo ha planteado Stavenhagen) tiene muchos riesgos. Después de todo, las identidades culturales no son inmutables y están expuestas a la influencia de las corrientes modernizantes. Así, esta argumentación implicaría que tan pronto como los pueblos indígenas comiencen a conducir coches, a consumir hamburguesas, a ir a la universidad, a trabajar en las modernas corporaciones y a adoptar otros aspectos del estilo de vida moderno (de la mayoría cultural), perderían su derecho a la autodeterminación. Es decir, sólo podrían conservar unos derechos específicos de autodeterminación si mantuviesen su estilo de vida tradicional.

A pesar de estos dilemas, no podemos perder de vista que el criterio nacionalista-cívico (ajeno a las diferencias culturales) no ha funcionado plenamente, pues no ha logrado el propósito de integrar a los indígenas al proyecto nacional, a pesar de que éste es el que ha adoptado el Estado mexicano durante su vida republicana y liberal. El criterio nacionalista-cívico no ha podido evitar que las minorías indígenas sigan siendo discriminadas. En efecto, el hecho de que los pueblos indígenas no se hubieran revelado y movilizado para exigir derechos y trato diferenciado, de ninguna manera obedece al éxito de haber adoptado políticas cívico-nacionalistas, sino que fue consecuencia de la falta de motivaciones, oportunidades y capacidades para que estos grupos se manifestaran en el espacio público. Por lo tanto, seguir manteniendo dicho criterio no garantiza que los pueblos indígenas no se van a movilizar como tales, que exigirán el replanteamiento del Estado nacional, y que no tenderán al separatismo. Así, desde esta óptica, la adopción de criterios políticos con base en las diferencias culturales adquiere sentido, aunque debemos

²⁷⁰ Al respecto, un interesante comentario puede encontrarse en, Viqueira, Juan Pedro, “Los usos y costumbres en contra de la autonomía”, *Revista Letras Libres*, México, marzo de 2001.

tener cuidado porque las formas específicas de estructurar la vida política en Estados multinacionales necesitan ser contextualizadas en cada país. Los criterios étnicos pueden tener varias modalidades, por lo que no podemos generalizar. No podemos descartar que para algunos Estados la modificación de su esquema de organización político-territorial para dar cabida a una relación equitativa entre la diversidad étnico-cultural, pueda constituir una condición para su avance democrático.