

## LA POLÍTICA INDIGENISTA EN MÉXICO \*

Ma. del Carmen CARMONA LARA

**SUMARIO:** I. *Introducción*; II. *Aclaraciones metodológicas*; III. *Concepto de derecho indígena*; IV. *Política indigenista*; V. *Reflexiones finales*.

### I. INTRODUCCIÓN

Hablar de política indigenista en México es siempre un tema apasionante que requiere de analizar una serie de categorías conceptuales que provienen de la ciencia política, el derecho constitucional, la teoría del Estado, así como, conceptos como comunidad y representación social.

Sin embargo, son muy pocos los análisis en torno al tema, sobre todo en rubros como el derecho indígena.

En el presente siglo la llamada política indigenista parece más como justificación de la posición del Estado frente a las comunidades indígenas que como una política estatal congruente con una posición de aceptación y reconocimiento de la identidad de las comunidades.

Así, otras políticas han arrasado con los principios de la política indigenista, entre ellas encontramos la política agrícola y, la que más ha afectado a las comunidades, la política hidráulica que por la construcción de grandes obras en zonas de asentamiento de las comunidades ha causado, con la reubicación, la devastación cultural y ecológica de éstos.

\* El presente trabajo consiste en unas breves reflexiones sobre el estudio "Notas para el análisis del Derecho Indígena: las relaciones de interdependencia entre las comunidades indígenas y la administración pública en México", que se encuentra publicado en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, UNAM, año III, núm. 7, enero-abril de 1988.

## II. ACLARACIONES METODOLÓGICAS

### *El estudio del derecho indígena*

Bajo esta perspectiva se explica que para poder realizar un análisis jurídico que intente dar coherencia a lo que podríamos llamar el derecho indígena contemporáneo, es necesario echar mano a los estudios antropológicos y sociológicos que permitan desentrañar el sentido de las formas de convivencia que puedan tener un matiz jurídico.

Una serie de obstáculos metodológicos han impedido que estos estudios interdisciplinarios se realicen, y ésta tal vez sea la justificación de lo poco explorado que ha sido el tema bajo esta perspectiva.<sup>1</sup>

En primer término nos encontramos con la formación y el criterio de los posibles investigadores del tema, que para abordarlo no solamente deben hacer a un lado la ciencia de su especialidad para dar mayor validez a datos antropológicos y sociológicos, sino inclusive deben superar las barreras culturales de su propia formación.

No es lo mismo realizar un estudio jurídico tradicional, en que los elementos de análisis están dados por la legislación y la jurisprudencia, y en algunas ocasiones por la costumbre jurídica, que adentrarse en el estudio de elementos tales como la tradición, la religión, las creencias, las relaciones de parentesco, que le son ajenas.

La combinación de métodos, requisito en este tipo de investigaciones, también es un obstáculo difícil de superar. La forma de abordar a una comunidad con el propósito de determinar sus características lingüísticas o con cualquier otro objeto, como parte de una investigación sociológica, no llega a captar los datos para poder estructurar si esa comunidad responde a un sistema de normas. Lo mismo sucede si se acude al método de investigación antropológica.

Es decir, todavía no se ha desarrollado por parte de las ciencias sociales una metodología interdisciplinaria *ad hoc* para poder abordar las múltiples variantes que presenta el análisis del derecho indígena.

<sup>1</sup> Para abundar sobre el tema ver Piaget, Jean, "Problemas generales de la investigación interdisciplinaria y mecanismos comunes", *Tendencias de la investigación en las ciencias sociales*, 5a. ed., Madrid, Alianza Universidad, 1922, pp. 199 y ss.

Desde el punto de vista de la metodología jurídica, existen algunos avances que se generan en el avance del derecho consuetudinario y el tipo de análisis que se tiene que aplicar a este tipo de sistema jurídico. Desgraciadamente, elaborar este tipo de estudios por parte de investigadores formados en el análisis de un sistema jurídico con fuentes jurídicas diferentes llega a ser un obstáculo.<sup>2</sup> Creemos pertinente hacer este tipo de aclaraciones metodológicas que intentarán ser salvadas en estudios posteriores del tema.

### III. CONCEPTO DE DERECHO INDÍGENA

Desde el punto de vista conceptual, es necesario determinar el alcance del significado de ciertos términos que serán la guía para el objeto del presente análisis.

En primer término aclararemos lo que entendemos por derecho indígena, al cual consideramos como el conjunto de normas de convivencia que llegan a ser generalizadas en una comunidad que, por el grado de evolución histórica, tradición, ubicación, lengua y carácter de su población, pueden ser calificadas como indígenas.

El tipo de normas de convivencia o formas de expresión de la misma, que pueden configurarse como una estructura hacia el interior de la propia comunidad y pueden tener como fuente la tradición oral, los fundamentos mágico-religiosos que conforman la cosmovisión particular de la comunidad, y todos aquellos elementos que, de una forma u otra, se han mantenido para integrar la propia identidad de la comunidad y tener múltiples expresiones, que generalmente pueden ser captados como datos, conformarían la construcción del objeto de análisis de derecho consuetudinario, primer estrato del derecho indígena.

Un segundo estrato podría conformarse por las normas que surgen de las relaciones de interdependencia de la comunidad indígena y el Estado-nación al que pertenecen.

Dentro de estas normas podemos encontrar aquellas que sirven de fundamento a la política indigenista, las políticas y acciones de

<sup>2</sup> Al respecto existen una serie de análisis que han recogido algunos estudios sobre el derecho africano y la forma de recepción del derecho inglés en ciertas regiones. Destacan también los análisis de Carmen Cordero Avendaño de Durán, respecto a distintos derechos consuetudinarios.

integración, así como las normas que tienen como objeto brindar cierto desarrollo a comunidades marginales.

El tercer estrato del derecho indígena podría estar dado por el análisis de los mecanismos que existen para que el indígena tenga acceso a la impartición de justicia. Este tema es el más conflictivo para el análisis, ya que desde el punto de vista de los derechos humanos que son afectados, por no existir tribunales especiales para que se diriman los conflictos que existen entre el Estado y la comunidad, y por los choques culturales a los que se enfrentan por razón de lengua, hacen que el análisis jurídico tenga que echar mano de consideraciones políticas y sociales, que a su vez se encuentran relacionadas con la eficacia de la aplicación de la política indígena y los mecanismos de integración.

Un primer apartado del derecho indígena sería el de intentar reivindicar desde el punto de vista legal el concepto de comunidad, para que no se encuentre ligada únicamente al concepto de tenencia de la tierra, sino como un concepto que permita preservar la identidad y especificidades de los grupos étnicos que pueden conformarla.

Las anteriores reflexiones no son sino una muestra de la problemática metodológica y conceptual a la que se enfrenta la investigación jurídica al intentar abordar el derecho indígena.

En México existen 54 grupos indígenas con una población entre ocho y once millones de habitantes con lenguas y expresiones propias y que tienden a preservarse a pesar del proceso de desarrollo existente. Esta realidad no puede escapar al análisis jurídico que debe de ser el sustento para crear mecanismos adecuados para regular las relaciones de interdependencia entre estas comunidades y la sociedad occidental.

Hablamos de interdependencia entre las comunidades indígenas y el Estado-nación al que pertenecen debido a que si bien las instituciones de lo que podemos considerar derecho indígena han cambiado al entrar en contacto con formas occidentales de producción, consideramos que las instituciones de derecho occidental tendrán que ser revisadas y tender a transformarse en la medida que se intente resolver la problemática indígena.

Es decir, si del análisis jurídico surgiera la necesidad del establecimiento de tribunales especiales para dirimir conflictos indígenas, el simple planteamiento sería de vanguardia en lo jurídico ya que trastocaría múltiples instituciones y principios generales de derecho, que desde otras perspectivas nunca tenderán a su re-

visión. Es decir, se replantarían principios tales como la igualdad, la seguridad jurídica y la institucionalidad, dándole así a lo jurídico un contenido más humano, real y social.

#### IV. POLÍTICA INDIGENISTA

La política indigenista surge como una justificación de las relaciones de dominación que han imperado —desde la conquista hasta nuestros días— entre las comunidades indígenas y el Estado-nación.

Dos han sido las principales líneas de acción de la política indigenista: la tenencia de la tierra y la educación. Así, en la época colonial se sustentaban las relaciones entre las comunidades indígenas y el poder virreinal a través de dos grandes instituciones: el régimen de tenencia de la tierra con posibilidad de bienes comunales, de los cuales eran tenedores los indígenas, y la Iglesia, que servía como un factor de enlace entre el régimen de tenencia de la tierra y la educación que se impartía a los indios.

Durante siglos, el clero fungió como el ejecutor de la política indigenista, al ser éste a su vez portador y defensor de los principios que sustentaban el poder de la Corona española.

Por ello las leyes de desamortización golpearon fuertemente a la política indigenista de la Iglesia, al quedarse ésta sin sustento físico por las nuevas formas de tenencia de la tierra. Así, podemos decir que la labor de la Iglesia en la política indigenista se refugia y fortalece en el rubro de educación al indígena.

Esta situación, aunque no reconocida totalmente por los gobiernos posrevolucionarios ha sido el origen de acciones fallidas, en lo que a política indigenista se refiere, en el campo educativo, al no considerarse la importancia de la penetración cultural-religiosa en ciertas comunidades que traducen el pensamiento y la cosmovisión mágica del indígena.

Sin embargo, otros grupos e instituciones sí conocen de esta situación y la han capitalizado en su beneficio: nuevas instituciones religiosas se han asentado, para penetrar rápidamente, en comunidades indígenas, a través de programas de culturización para difundir sus principios e ideas.

Los conflictos actuales dentro de las comunidades indígenas han tenido un cambio, ya que hasta hace pocos años se generaban por las demandas de reivindicación de sus derechos y el acceso a ciertos canales de incorporación. Ahora estos conflictos tienen un

carácter religioso, y en ciertas comunidades hay divisiones tajantes por esta razón.

Se puede decir, que al no existir una política indigenista bien delimitada y que permita inundar en otras políticas estatales, se ha propiciado la injerencia de grupos religiosos y políticos en áreas en las que la presencia del Estado es fundamental.

La experiencia centroamericana, es un ejemplo para la búsqueda de nuevas alternativas dentro de la política indigenista mexicana. En ciertos países del istmo centroamericano, la guerra de castas se ha transformado en guerra religiosa y lucha de clases, situación que tiende a agravar cualquier intento de pacificación y desarrollo de la zona, en la que el elemento indígena es fundamental.

Las formas de penetración, para desarrollar nuevas formas de dominación, se dan fundamentalmente en sectores sociales con poca cultura, educación y con un cierto grado de identidad en crisis. Así, fomentar la crisis de identidad a través de valores religiosos distintos es una de las estrategias de los intereses ajenos a los estados de la región.

Bajo esta perspectiva la pregunta clave es qué hacer como Estado ante el indígena y las múltiples respuestas serán el sustento de políticas indigenistas, que una vez revisadas, permitan hacer frente a esta situación.

En el sexenio pasado el elemento indígena no apareció en el Plan Nacional de Desarrollo, no fue sino hasta 1983 cuando se reconoció la necesidad de institucionalizar en el proceso de planeación la presencia del indígena.

En diciembre de 1983 el presidente Miguel de la Madrid sintetizó en siete puntos las orientaciones de la política indigenista que se encuentra contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, en una audiencia que concedió a los integrantes del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas.<sup>3</sup>

Los siete puntos son los siguientes:

- Aprovechar la planeación demográfica para diseñar y aplicar una política con los indígenas y no tan sólo para los indígenas;
- Preservar las culturas y las tradiciones indígenas;

<sup>3</sup> *Documentos de consulta*, México, Instituto Nacional Indigenista, vol. I, núm. 1, 1984.

- Detener el proceso de reducción de los territorios indígenas mediante la plena conservación y aprovechamiento de sus recursos actuales;
- Orientar los programas de capacitación, producción y empleo de acuerdo con la naturaleza de los recursos y de las tradiciones de la comunidad;
- Ampliar la cobertura de servicios básicos;
- Combatir toda forma de intermediarismo;
- Implantar en los hechos, a favor de los grupos indígenas, las garantías individuales y los derechos sociales que consagra la Constitución para todos los mexicanos.

En esta reunión se reconoció que en un país esencialmente plural como México —plural en lo étnico, lo cultural y lo ideológico— el gran problema entre la integración del indígena al desarrollo y el respeto a su identidad cultural es encontrar un equilibrio que, evitando el paternalismo degradante, promueva su participación digna como actor social, con necesidad y demandas propias.

Dentro de los mecanismos de la planeación nacional se impulsó la creación dentro de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados, de subcomités de etnodesarrollo donde participan conjuntamente las autoridades federales y estatales con las representaciones indígenas. En dichos subcomités se reciben, analizan y gestionan las propuestas de las comunidades indígenas.

Bajo esta nueva perspectiva y necesitando una base legal para la fundamentación de la participación directa de las comunidades indígenas en la planeación, apareció el 18 de junio de 1986 el decreto por el que se establecen nuevos mecanismos de participación de las comunidades indígenas en la elaboración, aplicación y evaluación de la política indigenista que el gobierno federal lleva a cabo a través del Instituto Nacional Indigenista.

Este decreto es reglamentario del artículo séptimo de la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista, y tiene por objeto establecer modalidades específicas de participación de las comunidades indígenas en la política indigenista.

Si bien en los documentos oficiales, al parecer, esta tendencia surge de la voluntad del Estado, no se debe descartar la participación activa de ciertas comunidades en la lucha por su reivindicación y la satisfacción de sus demandas. El surgimiento del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas no es un hecho aislado. En los últimos quince años los movimientos campesinos e indígenas han

tomado fuerza, no sólo por la marginación ancestral sino porque de una forma u otra los efectos de la crisis económica han afectado sus formas mínimas de subsistencia.

Al despojo de tierras, los precios desfavorables, los salarios ilegales y el cacicazgo se añaden la discriminación de sus lenguas, costumbres y tradiciones culturales. A pesar de sus luchas centenarias, los pueblos indígenas no consiguen resolver sus problemas vitales, como el acceso a niveles mínimos de educación, alimentación y vivienda. El hecho de que las organizaciones de izquierda recojan en sus programas demandas, reivindicaciones y la necesidad del rescate y respeto a las comunidades indígenas significa sin duda un paso muy importante para la conformación de una política alternativa.<sup>4</sup>

Dentro de este contexto surge el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas que se integra por los siguientes órganos: Congreso Nacional, Parlamento Indígena, Comisión Permanente, Consejo de Ancianos, Depositarios del patrimonio común, Asambleas estatales y regionales, Consejos supremos y asambleas de comunidades y ejidos.

El Congreso Nacional es el órgano supremo y representativo del gobierno de CPNI; se integra por delegados de cada consejo supremo en la proporción que determine el Parlamento Indígena anterior al Congreso por los directivos de los consejos supremos de la Comisión Permanente del Consejo de Ancianos y de los Depositarios del patrimonio común.

El Parlamento Indígena se constituye con todos los presidentes de los consejos supremos y dirigentes de organizaciones tradicionales y cuya facultad principal es la de ser órgano superior de gobierno en ausencia del Congreso Nacional, y la elección de los miembros de la Comisión Permanente.

El Consejo de Ancianos se integra con cinco miembros propietarios y cinco suplentes que el Parlamento elegirá entre las personas consideradas con mayores atributos de autoridad moral y conducta probada de lealtad a los intereses indígenas. Su principal función es la de conocer de los conflictos entre los órganos o sus representantes del Consejo Nacional e investigará a fondo las quejas, acusaciones y denuncias.

<sup>4</sup> Encinas, Alejandro y Fernando Rosion, *Reporte y cronología del movimiento campesino e indígena (enero-junio, 1982)*, Chapingo, México, Dirección de Difusión Cultural, Departamento de Información, Universidad Autónoma de Chapingo, vols. 1-2, 1982, p. 13.



Los Depositarios del patrimonio común son nombrados por el Parlamento entre los que se designará un tesorero general.

Las Asambleas estatales y regionales se constituyen con los directivos de los Consejos supremos de cada estado o región, sean o no de una misma etnia y con tres delegados por cada una de las comunidades y ejidos pertenecientes a los Consejos supremos.

Los Consejos supremos son los órganos de base del Consejo Nacional y se constituyen con las comunidades y ejidos de una misma etnia. Si una etnia comprende dos o más regiones geográficamente divididas, sin relación una con otra, cada una de ellas podrá constituir un Consejo supremo. Los directivos del Consejo durarán en su encargo tres años a partir de su designación con excepción de las etnias que tienen sus propias leyes, estatutos, costumbres y formas de gobierno tradicionales.

En cada comunidad y ejido, pueblo, barrio, cuartel, rancho, ranchería, anexo, cuadrilla, tenencia, nuevo centro de población, paraje, colonia, manzana, etcétera, tendrán un delegado permanente nombrado en la asamblea, el cual actuará durante un año en esta función, atendiendo los problemas de sus representados.

La forma de organización del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas es muy parecida a la organización que establece el decreto del 18 de junio de 1986.

Si se compara la estructura del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y la que establece el decreto antes aludido, encontramos que ambas surgen de la base de organización de las comunidades; sin embargo, en el caso del decreto la representación directa se diluye ante órganos de mayor jerarquía.

El objetivo del decreto es tener asegurada una cierta organización para el cumplimiento de programas y la colaboración de las comunidades indígenas para conocer la forma de mejorar el funcionamiento de los centros coordinadores indígenas.

Con la inserción de la política indigenista al proceso de planeación en México se abre una nueva etapa en la misma. Los efectos de esta situación se verán reflejados en los próximos años. Una veta interesante de investigación jurídica sería en este sentido ver cómo ambas estructuras, el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y la organización propuesta para la participación de las comunidades indígenas en la planeación nacional, evolucionan y cuáles pueden ser los resultados y la forma en que pueden convivir ambas y los mecanismos de coordinación que aparezcan.

## V. REFLEXIONES FINALES

Las relaciones de interdependencia existentes entre las comunidades indígenas de México y las diferentes instancias de la administración pública son una veta rica para la investigación. En cierta forma el presente análisis es una aproximación al tema.

El cambio de concepción que se ha operado en las últimas décadas en torno al elemento indígena ha reforzado estas relaciones de interdependencia. Consideramos que las transformaciones que han sufrido las comunidades indígenas en una forma u otra también han operado cambios en las instituciones que han servido de enlace entre ellas y la cultura occidental.

La evolución de la política indigenista mexicana es un claro ejemplo de esta interdependencia. La primera etapa, de experimentación, permitió conocer que el indígena tenía las mismas capacidades y necesidades; la segunda etapa demostró que cuando se conjunta la política agraria con la educativa, las necesidades de las comunidades consistían en preservar sus formas de producción y las posibilidades de incorporarse al proceso económico nacional. La tercera etapa, de integración, permitió dar una nueva concepción a lo indígena, reconociendo que esta integración no podía ser total. Éste es el más valioso aporte a la cultura nacional y a la política en general, hacer ver que no es posible la homogenización de una sociedad que por su pasado y tradiciones tiene elementos tales que le permiten diferenciarse, que es necesario respetarla y conocer los valores en que se sustenta.

Grande es la tarea a realizar, desde el punto de vista jurídico, para dar mayor sustento a estas relaciones de interdependencia. Por un lado, es necesario encontrar un concepto jurídico de comunidad indígena que permita hacerla sujeto de derechos y obligaciones. Esta figura debe ser rescatada de la concepción agraria para transformarla en una figura de organización social que permita las acciones de la política indigenista o cualquier otra acción que no sea atentatoria de los derechos adquiridos y reconocidos de la comunidad indígena.

Por otro lado, consideramos importante la inserción de las comunidades indígenas al sistema nacional de planeación, pero esta participación deberá ser más efectiva en la medida en que las instituciones que aparecen desde el interior de las comunidades, como es el caso del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, se inserten a esta forma de organización de manera más directa.

La descentralización administrativa deberá ser el camino a seguir en cuanto a la articulación de la política indigenista. Ésta no es posible llevarla a cabo desde el centro, y con instituciones que por su ubicación geográfica y administrativa se encuentran alejadas de la problemática de las comunidades indígenas.

Muchos son los caminos que faltan por recorrer para la valoración e integración del elemento indígena en México. Las anteriores experiencias pueden dar la pauta para crear mecanismos más maduros, científicos y humanos que permitan considerar a lo indígena como elemento que por su especificidad étnica permite probar los mecanismos para el respeto de otro tipo de especificidades, culturales e ideológicas, que marcan el principal valor de nuestro país, su pluralidad.