Gatopardismo indigenista

Magdalena Gómez

El arribo del foxismo despertaba expectativas de cambio. La famosa expresión sobre la solución del conflicto en Chiapas en “quince minutos” resultó tan trivial como la oferta de abrir una oficina al lado de la presidencial para mostrar cercanía con los indígenas. Con el cambio de gobierno, el presidente Vicente Fox presentó al Senado como iniciativa la propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) el 5 de diciembre de 2000. Tras la movilización de la Marcha del Color de la Tierra y la presentación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Congreso Nacional Indígena ante el Congreso de la Unión, la Cámara de Senadores elaboró un dictamen que luego sería aprobado por la de Diputados y algunas legislaturas estatales. Con base a dicho dictamen la Comisión Permanente del Congreso de la Unión declaró el 18 de julio de 2001 formalmente aprobada la reforma constitucional, la cual se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto del mismo año.¹

Así tenemos que 2001 fue el año de la contrarreforma indígena, del aborto a la posibilidad de cumplir los Acuerdos de San Andrés y con ello promover la paz en Chiapas y en todo México. Sin embargo, dicha contrarreforma le dio sentido a la continuidad de la misma política indigenista al elevar a rango constitucional la ley que creó al Instituto Nacional Indigenista (INI) en 1948. La clase política mexicana se mostró dispuesta a continuar tratando a los pueblos indígenas como pobres y por ello agregó el apartado B al nuevo texto del artículo segundo constitucional que sirvió de vehículo para el recambio institucional indigenista que ofrece a los pueblos indígenas más de lo mismo sólo que con nuevo disfraz.

¹ Desarrollo ampliamente el análisis de la reforma en “La constitucionalidad pendiente: análisis del proceso mexicano de reformas en materia indígena, 1992-2001”, ponencia presentada en el “Seminario sobre Tratados y otros Acuerdos Constructivos sobre Pueblos Indígenas” organizado por la Universidad de Andalucía, Sevilla, España, del 9 al 13 de septiembre de 2001, cuya memoria está en prensa.

La reforma mutilada

El texto constitucional aprobado desnaturalizó el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. El nuevo contenido del artículo segundo de la carta fundamental presenta problemas serios frente a los acuerdos de San Andrés, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la iniciativa conocida como Cocopa, y la lógica misma de la actual estructura de la carta magna, que se organiza en un primer bloque de derechos fundamentales de tipo dogmático y un segundo que plantea la organización del Estado, donde se ubica el relativo al municipio.

Dicho artículo enuncia en un primer apartado el reconocimiento de la libre determinación y de la autonomía para los pueblos indígenas, con una serie de derechos importantes aunque provistos, cada uno, de toda una cerrajería. La más fuerte, cual caja de seguridad, es la de remitir a las legislaturas estatales tal reconocimiento convirtiendo con ello el asunto indígena en materia local.

En un siguiente apartado se insertó la ratificación de la política indigenista con base en un listado de programas sociales que a varias décadas de priismo le dieron tan malos resultados.² Sin duda entre algunos legisladores existe la percepción tradicional de que lo que cuentan son las políticas públicas, las llamadas obligaciones del Estado, en el lenguaje de la exposición de motivos denominadas como “acciones”, que no derechos, con lo cual no se les puede acusar de mentir.

Para esta adición a la iniciativa Cocopa poco importaron las consideraciones de técnica jurídica. Se olvidaron de que la Constitución tiene dos grandes objetivos: determinar los derechos y organizar al Estado. Las obligaciones que le resulten en términos de políticas y programas van en las leyes. Así, se considera a los derechos como meras declaraciones frente a la fuerza de las obligaciones del Estado. Y no es que exista oposición a que se hagan caminos, clínicas o se den becas de estudio o despensas, tampoco es que se desconozca la grave situación de los pueblos indígenas en materia de acceso a los mínimos de bienestar. Precisamente se trata de obtener derechos para que los pueblos se reconstituyan y como nuevos sujetos políticos participen con otros sectores de la sociedad para lograr

² En un discurso inequívoco señalaron los senadores en la exposición de motivos su escasa convicción y apego a los derechos, su adhesión a la tesis de que el asunto de los pueblos indígenas se refiere ante todo a la pobreza: “El dictamen que las comisiones unidas sometemos a la consideración del Pleno es ante todo, un instrumento para promover la justicia entre y para los mexicanos, partiendo del hecho de aceptar que un grupo amplio de la población del país ha quedado al margen del desarrollo y bienestar al que tienen derecho”.

un Estado con responsabilidad social en una lógica distinta que parta del respeto real a la diversidad cultural.³

Se decidió también que había que evitar a toda costa consignar como derechos aquellos aspectos que en la iniciativa Cocopa se plantearon como vías para *aterriar* la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. Reconocer constitucionalmente la libre determinación y la autonomía y a la vez negar que ésta tenga implicación para su ejercicio en los ámbitos territoriales en que están ubicados, refleja por lo menos incompreensión sobre el sentido de esta reforma. Se tuvo especial empeño en suprimir de la propuesta el contenido planteado para el artículo 115 constitucional, que era un puente de acceso para la reivindicación del ejercicio de los derechos que dan contenido a la autonomía. El derecho para asociarse se limitó a las comunidades indígenas alegando que ya existe para los municipios, sin considerar que no todos los pueblos indígenas tienen la aspiración de convertirse en municipios y que algunos de ellos están ubicados en varios o en municipios que pertenecen a dos entidades federativas.

La propuesta de reconocer a las comunidades como entidades de *derecho* público se modificó para quedar como entidades de *interés* público, esto es, bajo la protección del Estado, y se delegó a las entidades federativas la definición de las normas para tal efecto. La insistencia en concentrar toda la reforma en un solo artículo habla del espíritu de reservación y segregación que se propone para los pueblos indígenas antes que permitir que toda la Constitución exprese la pluriculturalidad. Así, quedó un artículo de la Constitución para los pueblos indígenas y el resto para los no indígenas.⁴

³ En la exposición de motivos del dictamen (p. 7) se plantea: “La propuesta de las comisiones unidas no sólo recupera e integra la totalidad de los derechos que la iniciativa presidencial menciona, va más allá y realiza un esfuerzo por enriquecerla, en particular, destaca el apartado ‘B’ de esta propuesta, en el cual se incorpora un conjunto de acciones de gobierno que tienen por objetivo concretar el compromiso de establecer un nuevo pacto entre sociedad, gobierno federal y pueblos indígenas, tal y como lo señalan los Acuerdos de San Andrés”. Olvidaron los legisladores que la ley que creó al Instituto Nacional Indigenista en 1948 estableció en su artículo 12 lo que ellos plantean como novedad: la obligación de todas las secretarías de Estado de definir presupuestos específicos para indígenas, cosa que jamás ha sucedido.

⁴ Nada logró el PRD en su esfuerzo por revertir estas decisiones del PRI y el PAN, por ello sorprendió que su fracción en el Senado votara a favor en lo general cuando las observaciones particulares eran tan trascendentes para el sentido mismo de la reforma. Así se impuso la lógica de la cantidad de votos y de las negociaciones entre partidos, porque la fuerza y la autoridad no se logran con los argumentos jurídicos y políticos que puedan esgrimirse.

Prohibir discriminar, discriminando

El nuevo texto constitucional incluye una adición al artículo primero constitucional que establece la prohibición expresa de todo tipo de discriminación y la paradoja del caso es que ellos fueron los primeros en violarla al redactar el artículo segundo constitucional con una lógica contraria al principio de presunción de inocencia de la Carta Universal de Derechos Humanos. En efecto, el contenido de dicho artículo parte de la presunción de culpabilidad para los pueblos indígenas: les advierte que la nación mexicana es única e indivisible –no vaya a ser que se les ocurra fragmentarla, suprime de la iniciativa Cocopa el que su derecho a la libre determinación y como expresión de ésta la autonomía se dará “como parte del Estado mexicano”; agregan en cambio que se dará en un marco de autonomía “que asegure la unidad nacional”, que sus sistemas normativos se aplicarán “sujetándose a los principios generales de esta Constitución” (fr. II del art. 2º), que la elección de sus autoridades de gobierno interno se hará “en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados” (fr. III), que sus costumbres y especificidades culturales se tomarán en cuenta en juicios “respetando los preceptos de esta Constitución”.

De candados y derechos

El rechazo del EZLN y del Congreso Nacional Indígena era previsible y no porque se pensara que el Congreso no cambiaría “ni un punto ni una coma”, como de mala fe se señala, sino por la afectación que se hizo a una propuesta que como la de Cocopa es producto de una negociación realizada en el marco de una ley emitida por el propio Congreso. La reforma constitucional promulgada dice mucho de la ideología e intereses de sus redactores pero también de su ignorancia en materia constitucional.

Al colocar sus candados en serie olvidaron la implicación de que el contenido del artículo segundo se ubique en el capítulo de garantías fundamentales. Por ejemplo, uno de los derechos que sufrió más limitaciones fue el relativo al acceso al uso y disfrute de los recursos naturales en sus tierras y territorios. Se estableció que se ejercería “con respeto a las modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad”. El supuesto nuevo derecho constitucional para los pueblos indígenas nace supeditado a las leyes, cuestión contraria al principio de jerarquía de normas.

Tampoco es correcto anteponer condicionantes que implican a la hipótesis de una futura y supuesta afectación de intereses particulares. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia ha establecido en diversas ejecutorias, la tesis de que las garantías constitucionales por su naturaleza jurídica, son, en la generalidad de los casos, limitaciones al poder público y no limitaciones a los particulares, por lo cual éstos no pueden violar esas garantías, ya que los hechos que ejecuten y que tiendan a privar de la vida, la libertad, propiedades, posesiones o derechos a otros particulares, encuentran su sanción en las disposiciones de derecho común. (Vol. LVII, segunda parte, p. 32, amparo directo 7290, 61, 29 de marzo de 1962.)

En otra tesis se acude a la doctrina citando al jurisconsulto Pallares, quien afirma:

[...] nuestra constitución no ha dado al Congreso, sino a los Tribunales federales la facultad de proteger las garantías individuales y sólo por medio de procedimientos jurídicos, esto es, judiciales, de carácter particular sin hacer declaraciones generales, para que sus actos no tuvieran el carácter legislativo sino judicial (citado en la SCJ, Tesis sobre ataque a las garantías individuales, T: LXXIV, p. 3648, 10 de noviembre de 1942).

En los hechos la posición de los legisladores del PRI y el PAN es similar a la de los abogados de los propietarios privados de tierras, con el agravante de que se convierten en juez y parte. Este es sólo un ejemplo de las distorsiones presentes en el texto de la reforma constitucional sin abordar las omisiones de conceptos como el de tierras y territorios sustituido por “los lugares que habitan y ocupan”, así que podemos incluir a nuestros domicilios.

¿Cuál es el sentido de una afirmación constitucional tan fuerte y fundante como la de que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, si se les quiere dar el trato de recién llegados, peticionarios de derechos que van a “molestar a los derechos de terceros”? ¿No parece suficiente la limitación que ya tenía la fracción quinta de la iniciativa Cocopa al referirse sólo a los territorios que los pueblos usan y ocupan y no a los que han usado u ocupado? ¿Por qué no se destaca que se está demandando el uso y disfrute de recursos naturales y no el pleno dominio?

Los conflictos con derechos de terceros se darían de entrada si se plantearan derechos sobre tierras y territorios que han ocupado. Además, de acuerdo con la Suprema Corte no cualquier interés de tercero es reivindicable, sino sólo aquel que demuestre que su derecho ha sido violado. Así planteado, constituye una condicionante genérica que consigna una virtual preferencia a favor de cualquier interés distinto al de los pueblos indígenas.

La manera en que está redactada la nueva norma coloca de entrada en desventaja al derecho de los pueblos indígenas, pues ni siquiera se señala que tales intereses de terceros deberán ser previamente acreditados.

Desde la apertura del apartado correspondiente a recursos naturales se pone en cuestión el principio de supremacía constitucional. Se anota: “Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia”. Como vemos, no sólo se insiste en condicionar el reconocimiento de derechos constitucionales al respeto a la carta fundamental en su conjunto, sino que anticonstitucionalmente se extiende la limitación hacia la legislación secundaria, que sin duda debería reformarse para hacer posible el ejercicio de los nuevos derechos constitucionales.

A este respecto, la Suprema Corte ha establecido claramente que “debe prevalecer siempre el imperio de la carta magna, y cuantas leyes secundarias se opongan a lo dispuesto en ella, no deben ser obedecidas por autoridad alguna”.⁵

Parece ocioso recordar que las normas constitucionales, todas ellas, forman el cuerpo de la carta fundamental; incluirían en este caso a las que se proponen relativas a pueblos indígenas. La Suprema Corte también ha señalado que “todas las normas constitucionales tienen la misma jerarquía y ninguna de ellas puede declararse inconstitucional, por lo que no puede aceptarse que algunas de sus normas no deban observarse por ser contrarias a lo dispuesto por otras”.⁶

Como vemos con la fuerza de los candados la de los derechos quedó nuevamente como asignatura pendiente.

Entre la autonomía de los pueblos indígenas y la tutela del Estado

En el debate sobre la contrarreforma a la iniciativa Cocopa, los legisladores que votaron a favor insistieron en minimizar la importancia de los cambios que se tradujeron en una propuesta para regular por una parte la supuesta autonomía de los pueblos indígenas y por otra, su negación a través de la tutela del Estado.

En varias de las modificaciones y mutilaciones se expresa esta antinomia. El apartado *B* sobre acciones del Estado es prueba de ello; también destaca el cambio del reconocimiento a las comunidades indígenas como

⁵ Tomo IV, p. 878, amparo administrativo, 18 de abril de 1919.

⁶ Tomo V, primera parte, p. 17, amparo en revisión 2083/88, octava época.

entidades de derecho público por la referencia a que: “Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”.

Como vemos, se delega tal reconocimiento a las entidades federativas pues no se establece de manera directa en la Constitución y se coloca dicha expresión, que no derecho, en el artículo segundo constitucional, suprimiendo del 115 constitucional (Cocopa) la fracción IX que era parte de las normas que permitirían concretar los derechos reconocidos en el artículo segundo y que conviene recordar acá:

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. Las comunidades como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles.

La iniciativa Cocopa habla de *entidades de derecho público* con un sentido muy preciso, entendiendo que son de derecho público, todas las normas que se refieren al Estado o a algún otro sujeto capaz de ejercer poder político o relacionarse con el Estado sin que éste actúe como particular. Por supuesto nos referimos a los pueblos indígenas y sus comunidades.

La visión que prevaleció en la contrarreforma es la de tutela del Estado antes que la de autonomía para los pueblos indígenas.

La hora indígena de la Corte

Desde el momento mismo en que el Senado aprobó por unanimidad el dictamen de lo que sería la reforma mutilada, éste fue ampliamente cuestionado; sin embargo, la Cámara de Diputados lo aprobó por mayoría y en 10 entidades federativas, las de mayor población indígena, el dictamen fue rechazado. Su ilegitimidad manifiesta se vio reforzada con la postura del Congreso Nacional Indígena y el propio EZLN.

Tras la promulgación de la llamada reforma indígena el 14 de agosto de 2001, 331 municipios indígenas presentaron a la Suprema Corte de Justicia

controversias constitucionales para impugnar la violación al procedimiento para reformar la Constitución, dado que el contenido no puede ser revisado por la Corte. Dichas controversias son procedimientos mediante los cuales la Suprema Corte de Justicia resuelve divergencias entre órdenes u órganos de distintos órdenes normativos u órganos de un mismo o diverso orden normativo relativos a la constitucionalidad de sus normas o actos, o también a la legalidad de los actos de aplicación. Los pueblos indígenas acudieron al Poder Judicial para que revisara la forma en que fue procesada la reforma constitucional promulgada el 15 de agosto de 2001 así como la violación al derecho de consulta establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Por primera vez en la historia del país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación recibió como un alud 331 controversias constitucionales promovidas por autoridades de municipios con alta presencia indígena en virtud de que son ellos quienes tienen tal posibilidad, no así los pueblos y sus comunidades que siguen privados de personalidad jurídica. Sin embargo, no era la primera ocasión en que los pueblos indígenas acudían a la Corte, lo hicieron en 1882 y el célebre ministro Ignacio Vallarta consideró que las comunidades indígenas no tenían personalidad jurídica pues las leyes de reforma les habían colocado como propietarios individuales.⁷

Pese a que de la parte indígena se mostraron las anomalías en la aprobación del dictamen por parte de las legislaturas estatales, se recibió de la Corte la declaratoria de improcedencia sobre las controversias indígenas.

En una sesión de Pleno cerrada, realizada el 6 de septiembre de 2002, ocho de once ministros consideraron que la Corte no tiene facultad para revisar los procedimientos de reformas a la Constitución, por ello, dejan libre el camino al órgano reformador, mal llamado constituyente permanente, para hacer con la Constitución lo que quieran tanto en la forma como en el fondo. Renunciaron con ello a la posibilidad de ejercer una función contralora al señalar que dicho órgano “no es susceptible de ningún tipo de control judicial”.

En un documento de 80 páginas que transcribe todo el procedimiento, la Corte dedica cuatro páginas de escasa argumentación a consignar su decisión en estos términos:

ÚNICO.- En el caso, se impugna el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal en materia de derechos y cultura indígena. Este tribunal

⁷ Ignacio Vallarta, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX”, en *Cuestiones Constitucionales, Votos*, México, 1998, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1879-1883, t. IV, pp. 49-83.

pleno, ha determinado que la controversia constitucional no es procedente en contra del procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución que establece el artículo 135 de la Constitución federal, por virtud de que el artículo 105 del mismo ordenamiento, no prevé entre los sujetos que pueden ser parte en una controversia al órgano reformador que lleva a cabo ese procedimiento, ni tampoco los actos que realiza por lo que no pueden ser revisados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A partir de esto, la Corte procedió a fijar dos nuevas tesis, en la primera afirman enfáticos que el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal no es susceptible de control jurisdiccional y la otra que establece que la controversia constitucional es improcedente para impugnar el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal.⁸

Tres ministros presentaron como ponencia la aceptación de la Corte de su facultad para revisar el procedimiento de reformas a la Constitución, definiendo que en el caso concreto por resolver no existen violaciones a tal procedimiento.⁹ La ponencia mayoritaria no abordó consideración indígena alguna, ni de fondo ni de forma, ni legal ni política, por lo que la pretendida reforma de 2001 no obtiene calificación de válida ni inválida aun cuando implícitamente resulta reafirmada. En cambio la de minoría sí incluyó reflexiones indígenas sólo que relativas a la pobreza y marginación de los mismos y no a sus derechos.

La decisión de la Corte que declara la improcedencia de las controversias indígenas expresa la hegemonía del pensamiento jurídico acorde con los parámetros del régimen que no cambió con la alternancia y que se orientó a la exclusión jurídica de los pueblos indígenas. Es una decisión histórica que quedará en los memoriales de agravios contra los pueblos indígenas, marca la medida en que el Poder Judicial niega su contribución a la reforma del Estado y forma parte ya de los escollos que desde el Estado se han puesto a los pueblos indígenas para el reconocimiento de sus derechos colectivos como pueblos. Esta postura constituye una regresión respecto a las tesis que esta instancia había sustentado anteriormente y una salida por la puerta falsa ante problemas constitucionales de enorme envergadura, como son la ausencia de justiciabilidad de los convenios internacionales, la falacia en que los ha convertido la clase política y el carácter

⁸ De próxima publicación como tesis 39/2002 y 40/2002 respectivamente.

⁹ El ministro Mariano Azuela, ponente de esta posición minoritaria, se lamentó de la ausencia de sensibilidad política de la Corte pues según su opinión se pudo emitir alguna resolución o declaración sobre la cuestión indígena aun cuando no tuviera carácter vinculativo. (*Proceso*, México, 15 de septiembre de 2002.)

rígido de nuestra Constitución, pues existe incongruencia entre los requisitos y criterios para reformar las constituciones locales respecto a la general.

¿Jaque a la autonomía?: Indigenismo de baja intensidad

Tras la crisis política generada por esta traición del foxismo y la clase política en conjunto, la vocera del indigenismo oficial, Xóchitl Gálvez, pretendió colocarse como interlocutora del descontento asumiendo que el nuevo texto constitucional no satisfizo a los pueblos y debía “revisarse”.¹⁰ Pronto se recolocó bajando el tono y frecuencia de sus declaraciones y folclóricos exabruptos para operar discretamente la aplicación del apartado B del nuevo artículo 2º constitucional –que la experiencia del priismo, en seguridad nacional, dictaba como mecanismo para desarticular lo que entre frases tramposas y candados enunciaron en el apartado A del artículo 2º constitucional: un supuesto reconocimiento a la autonomía y libre determinación.

En 2003 quedó claro que hay indigenismo para rato. En la lógica de “la innovación” se decretó el “agotamiento institucional del INI” y se creó la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Conadepi) que se sumó a la estrategia oficial de aplicar la contrarreforma indígena y darle al diferendo político con el EZLN y los pueblos un carácter de cosa juzgada. En ella prevalece la visión de los pueblos indígenas como “pobres” objeto de asistencia y no como sujetos de derecho, y se festeja que la nueva institución no esté sectorizada con ninguna dependencia porque favorece la “transversalidad” de las políticas públicas en esta materia. ¿De qué hablamos? Ya en la ley del INI en 1948, en su artículo 12 se enunciaba la facultad de esa institución de coordinar las acciones del conjunto de la administración pública, lo cual nunca se logró.

El Congreso de la Unión no sometió a consulta su dictamen de ley que creó la flamante Comisión, lo que contravino seriamente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. En la pseudoconsulta del INI –previa a la elaboración del proyecto de dictamen de la comisión– se sustituyó el concepto de “instancias representativas de los pueblos” por “foros de consulta”. Se concluyeron cuestiones poco creíbles como que los indígenas querían un organismo “descentralizado y no sectorizado”, cuando estos

¹⁰ Extracto del artículo de la autora “¿Jaque a la autonomía? Indigenismo de baja intensidad”, en *Ojarasca* (suplemento de *La Jornada*), núm. 90, México, 18 de octubre de 2004.

conceptos corresponden a inquietudes de la burocracia. Llegaron al absurdo de incluir a las dependencias del gobierno bajo el rubro de “sujetos indígenas a los que se debe consultar”. Y en su más reciente simulación de consulta concluyeron que los indígenas solicitan “cursos sobre autonomía”.

La Conadepi se asume como “instancia de consulta de la administración pública”, es decir, sustituye y usurpa la titularidad de un derecho que el Convenio 169 otorga a los pueblos. Pretende “coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas” y, “proponer y promover las medidas que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado *B* del artículo 2 de la Constitución”. Es decir que en el ejercicio de la autonomía de los pueblos a la que “coadyuvará”, los sustituye.

Para realizar tan elevados fines cuenta con una junta de gobierno integrada por casi todo el “gabinetazo” –el director o directora de la Comisión sólo tendrá derecho a voz– y se excluye la participación y decisión de los pueblos. Hay también un consejo consultivo, ya instalado, al estilo de los viejos tiempos: participan organizaciones sociales, académicas, las juntas directivas de las comisiones de asuntos indígenas, un representante de cada entidad federativa donde se asienten los pueblos y un ambiguo sinnúmero de “representantes indígenas”, pero eso sí, será una indígena quien presida el Consejo.

La Conadepi se organiza con criterios “modernos” asentando en la planeación su principal instancia, que realiza convenios e interlocución con el resto de la administración pública. En los hechos esta nueva dinámica está provocando división en las comunidades, pues propicia una oleada de intervenciones y proyectos que, al margen de su viabilidad, no son decididos por los pueblos desde sus instancias representativas propias. Cada dependencia y sector llegan a promover sus comités de manera tal que la organización indígena se pulveriza y se confronta. Esto no parece inocente, ya que este activismo oficial destruye liderazgos y se arroga una representatividad artificial. No es casual que se privilegie el trabajo en las zonas que mayor trabajo propio y esfuerzo autónómico han desarrollado.

Los mecanismos de inserción y de búsqueda de legitimación son diversos. Por ejemplo, a propuesta gubernamental, líderes que han acompañado el proceso autónómico acuden a instancias internacionales sin que su designación haya pasado por la decisión de los pueblos.

Este activismo es muy riesgoso. Está en juego una operación de Estado y no es una más, pues busca *secarle el agua* a la autonomía. El llamado “combate a la pobreza” logra paliativos que le permiten limitados márgenes de legitimación ante la “clientela” favorecida por sus acciones. Pero aquí la pobreza y su abatimiento no es el fin sino el medio para penetrar los procesos y dividirlos.

Si nos atenemos al presupuesto de la Conadepi, encontramos cifras poco claras, pues no se deslinda su presupuesto del que dicen aplicar las dependencias a proyectos indígenas. Pero se observa una estrecha cercanía con el Banco Mundial, que les financió su más reciente consulta y les fijó agenda y términos. Proyectos potencialmente acertados –como el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas o las universidades interculturales– nacen con presupuestos precarios y casi simbólicos que no se comparan con los altos sueldos de la muy amplia nómina de los funcionarios indigenistas.

No está claro que en todos los espacios internacionales tenga credibilidad “el discurso Gálvez”. En las reclamaciones que de la parte indígena se interpusieron ante la OIT por violación al principio de consulta en 2001, el gobierno se atrevió a señalar que:

[...] el hecho de que el EZLN y el CNI hayan podido defender la iniciativa Cocopa en el recinto de la Cámara de Diputados constituye una consulta al más alto nivel institucional, mediante la cual los representantes de las etnias [sic] nacionales y del EZLN tuvieron la oportunidad de hacerse oír por el poder legislativo federal antes de que fuera aprobada la reforma a la Constitución de México.

El comité tripartita que elaboró el informe sobre las reclamaciones no se tragó tal perla de la perversión foxista y señaló que en todo caso escucharlos por única vez no era suficiente, que la consulta es un mecanismo para construir acuerdos y recomendó que la OIT inste al gobierno mexicano a realizar “esfuerzos adicionales y continuos para superar el sentimiento de exclusión” que dejó en los pueblos indígenas el citado proceso de reforma constitucional. Pese a la ostentación de activismo indigenista oficial, exhortó a la comisión de expertos a que continúe solicitando al gobierno información sobre los resultados de los diversos programas que pretenden lograr la igualdad efectiva de los pueblos indígenas. “El comité considera que para lograr una política incluyente no basta con la multiplicación de planes aislados. La naturaleza complementaria y coordinada de los programas descritos por el gobierno no resulta completamente evidente.”

Floriberto Díaz, líder mixe, afirmaba categórico:

Desde lo indígena, el desarrollo no tiene futuro cuando se decide finalmente desde el Estado. Por ello, tenemos la certeza de que si somos nosotros quienes decidimos realmente, podemos armar y ejecutar proyectos eficientes [...] La ciencia y la tecnología modernas no están opuestas al desarrollo de los pueblos indígenas. Tampoco nos sentimos condenados a abandonar nuestra cultura si la adaptamos y usamos para reforzar nuestra comunitariedad para un desarrollo a la altura de los tiempos.¹¹

Qué lejos está de este planteamiento el foxismo, que cerca experiencias de resistencia y construcción como las Juntas de Buen Gobierno en Chiapas, “la INI” como le decían los indígenas, merecía morir con la dignidad que implicaba ceder el paso a la autonomía. No hay tal, la Comisión no puede impulsarla aun cuando se expropian y perviertan las palabras y se les vacíe de contenido.

Perspectiva

En los días de la contrarreforma indígena hubo quien consideró que quienes la cuestionamos pecábamos de radicalismo. Lamentablemente a cuatro años encontramos que no sólo tuvimos razón en nuestra crítica, sino que nos quedamos cortos en cuanto a sus alcances. Específicamente respecto al uso y disfrute de recursos naturales sabíamos que era el tema de rechazo central; sin embargo, lejos de quedarse estática una reforma sin legitimidad, encontramos ahora que se ha caminado en su fortalecimiento por una suerte de “esquizofrenia jurídica”, pues se ha legislado sobre la materia y no sobre el sujeto de derecho, al cual se le ha convertido en una frase hueca y sin sentido que sirve para justificar que se “toma en cuenta” a los pueblos indígenas. Durante el sexenio de Vicente Fox se han reformado algunas leyes que cierran la pinza ya no sólo contra la autonomía de los pueblos sino contra su existencia misma al sentar las bases para que sean privados de los territorios que aún disfrutaban. Hemos dicho que los pueblos indígenas han vivido con distintas caras jurídicas: mucho tiempo la agraria les dio personalidad; después se agregó a pueblos y/o comunidades indígenas pero no para concederles o respetarles derechos sino para hacer “como que se les reconoce y como que se les respeta”; y ahora se mete a todos en la misma canasta con la esperanza de que opten por dividirse y no reivindicar al pueblo, al fin que da lo mismo representarse como ejido, comunidad agraria, pueblo o comunidad indígena, pues las leyes les mencionan en el mismo plano para gozar de “preferencias” en las concesiones y contratos.

El gatopardismo indigenista es una pálida caricatura de la verdadera política de Estado que está afectando a los pueblos. Asistimos al reforzamiento de la privatización, que mediante la emisión de sucesivas leyes centradas en la biodiversidad perfila paulatinamente la desaparición del espacio propio del derecho público. En ello participan, junto al Estado mexicano, tanto los organismos públicos multilaterales como la Organización

¹¹ “Cultura para el desarrollo”, II Encuentro de Etnias de Oriente y Occidente, Tepic, Nayarit, 1992.

de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), como organismos financieros como el Banco Mundial (BM) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los pueblos indígenas enfrentan una amenaza devastadora una de cuyas caras es la migración, que –de seguir esta tendencia– se consolidará como el abandono definitivo de los pueblos ante la pérdida de sentido sobre el regreso a sus territorios, y bien sabemos que éstos son el asiento de su cultura y que sin ellos la vida comunitaria y la reconstitución de los pueblos no será posible.

El México profundo sigue indicando el camino para reconstituir nuestra identidad y dignidad, nuestra soberanía, y en última instancia para seguir siendo nación en tiempos donde la lógica del libre mercado y las transitorias hegemonías en la clase política constituyen una amenaza para alcanzar la justicia en su sentido más pleno.

Bibliografía

- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: “La jurisdicción constitucional en la actualidad”, en *Ius et Praxis*, núm. 16, Lima, 1990.
- GÓMEZ, Magdalena: “Derecho consuetudinario indígena”, en *México Indígena*, núm. 25, México, 1987.
- : “Defensoría jurídica de presos indígenas”, en *Entre la Ley y la costumbre*, México, Instituto Indigenista Interamericano / Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990.
- (coautora): “La fuerza de la costumbre indígena frente al imperio de la ley nacional”, en *Donde no hay abogado*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990.
- : “La juridización de los indígenas ante la nación mexicana”, en *Revista Justicia y Paz*, núm. 25, 1992.
- : “Las cuentas pendientes de la diversidad jurídica: el caso de las expulsiones por motivos religiosos”, en Victoria Chenaut y María Teresa Sierra (coords.), *Pueblos indígenas ante el derecho*, México, CIESAS / Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1995.
- : “Lectura comentada del Convenio 169 de la OIT”, en *Derechos indígenas*, México, INI, 1995².
- : “Discurso de ingreso a la Academia Mexicana de Derechos Humanos”, 1995.
- : “El Derecho Indígena, entre la ignorancia y el prejuicio”, en *La Jornada del Campo* (suplemento de *La Jornada*), México, 3 de mayo de 1996.

- : “La pluralidad jurídica y la jurisdicción indígena”, en *El Cotidiano*, núm. 76, México, Universidad Autónoma Metropolitana, mayo-junio de 1996.
- : “El derecho indígena en la antesala de la Constitución”, en *Economía Informa*, núm. 250, México, UNAM, septiembre de 1996.
- (coord.): *El derecho Indígena*, México, AMNU-INI, 1997.
- : “Iniciativa presidencial en materia indígena. Los desacuerdos con los Acuerdos de San Andrés”, en Gabriel García Colorado e Irma Eréndira Sandoval (coords.), *Autonomía y derechos de los pueblos indígenas, México*, Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Legislativas, 1998, pp. 169-202.
- : “La constitucionalidad pendiente: análisis del proceso mexicano de reformas en materia indígena, 1992-2001”, ponencia presentada en el Seminario sobre Tratados y otros Acuerdos Constructivos sobre Pueblos Indígenas organizado por la Universidad de Andalucía, Sevilla, España, del 9 al 13 de septiembre de 2001. (Memoria en prensa.)
- : “Derecho Indígena y constitucionalidad”, en Esteban Krotz (coord.), *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, México, UAM / Anthropos, 2002, pp. 235-277.
- : “¿Jaque a la autonomía? Indigenismo de baja intensidad”, en *Ojarasca* (suplemento de *La Jornada*), núm. 90, México, 18 de octubre de 2004.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús: *Controversia sobre controversia*, México, Porrúa, 2000.
- KELSEN, Hans: *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, México, IIJ-UNAM, 2001.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: *Derechos fundamentales y principios constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1995.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación: “Caso Camacho en Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución” (boletín de la SCJN), en Serie Debates Pleno, Suprema Corte de Justicia de la Nación, primera parte, México, 1997; y con igual título, segunda parte, México, 2000.
- : *Precedentes relevantes en materia constitucional*, 8ª época, México, 1997.
- : *Precedentes relevantes en materia constitucional*, 5ª época, México 1999.
- : *Precedentes relevantes en materia constitucional*, 6ª época, México, 1999.
- TREVES, Renato: *Sociología del derecho y socialismo liberal*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- VALLARTA, Ignacio: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX”, en *Cuestiones constitucionales: Votos*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1879-1883, t. IV, pp. 49-83.