



DEL INDIGENISMO INTEGRADOR AL
MULTICULTURALISMO OFICIAL.
LA TENSION ENTRE DERECHOS INDIVIDUALES Y
USOS Y COSTUMBRES EN DOS CASOS DE
INTOLERANCIA RELIGIOSA EN LA REGIÓN MIXE
DE OAXACA, MÉXICO (2005–2008)

Tesis que para obtener el título de
Lic. en Relaciones Internacionales presenta

MARÍA ANGÉLICA FERNÁNDEZ MARTÍNEZ

Centro de Estudios Internacionales

México, 2009

ÍNDICE

• Prefacio	iv
• Introducción	1
I. DEL INDIGENISMO AL MULTICULTURALISMO OFICIAL EN MÉXICO	9
a) Antecedentes del discurso indigenista	9
b) Primeros pasos del indigenismo posrevolucionario	10
c) El cardenismo: institucionalización y corporativismo	13
d) El indigenismo en tiempos de la industrialización	16
e) Repliegue económico y pérdida de legitimidad del Estado (1968-1982)	20
f) El descenso del indigenismo y el giro multiculturalista (1982-1994)	25
g) La lógica detrás del vuelco multiculturalista	30
h) El levantamiento del EZLN, la negociación y la reforma	32
i) Síntesis: del indigenismo posrevolucionario al multiculturalismo	38
II. EL MARCO LOCAL. USOS Y COSTUMBRES EN OAXACA	42
a) Reformas multiculturalistas	45
b) Derechos diferenciados: las leyes de Oaxaca y la Constitución de 1917	48
1) La identificación del sujeto	48
2) La autonomía	57
3) Mecanismos electorales diferenciados	66
c) La costumbre	69
1) Origen de las instituciones comunitarias	69
2) La persistencia de los usos y costumbres en Oaxaca	72
3) La costumbre y el “dominio indirecto” del PRI en Oaxaca	74
4) Las instituciones comunitarias	77
5) El sistema de cargos en la región mixe	79
6) Conflicto y consenso en la comunidad	81

III. INTOLERANCIA RELIGIOSA. DOS ESTUDIOS DE CASO	83
a) Intolerancia religiosa en Estancia de Morelos, municipio de Santiago Atitlán	85
1) Descripción del caso	86
2) Solución mediante conciliación	89
3) Disposiciones transgredidas	92
b) Intolerancia religiosa en Asunción Cacalotepec	94
1) Descripción del caso	95
2) Solución mediante consenso	97
3) En defensa de la unidad comunitaria	99
4) Disposiciones transgredidas	100
c) Leyes en contradicción	102
IV. DERECHOS LIBERALES Y DERECHOS DIFERENCIADOS EN FUNCIÓN DE LA CULTURA	109
a) El Estado según el liberalismo	110
b) Las críticas al Estado liberal	114
c) Bienes básicos y derechos humanos	118
d) Derechos para contrarrestar la vulnerabilidad de las minorías culturales	123
e) El problema de identificar a las minorías culturales	125
1) La condición minoritaria	125
2) La dimensión cultural	128
f) Partidarios del multiculturalismo y defensores de la identidad cultural	131
g) Incompatibilidad entre los derechos culturales y los derechos liberales	134
h) La diversidad cultural en la democracia liberal	136
i) Diferencias y desigualdades	138
j) Tolerancia	141
k) Estado fuerte y derechos fundamentales	142
l) Recapitulación	144
V. CONCLUSIONES	147
• Bibliografía	154
• Siglas	159

PREFACIO

Lo difícil es promulgar solamente las leyes necesarias y permanecer siempre fiel a estos principios verdaderamente constitucionales de la sociedad, de cuidarse del furor de gobernar, la más terrible enfermedad de los gobiernos modernos.

Wilhelm von Humboldt, *Ideas para un ensayo de determinar los límites de la actividad del Estado* (1792)

El ideal de la ciudadanía universal, basada en un principio cívico¹ y resguardada por un Estado cuyo poder encuentra límite en las libertades individuales, muchas veces se ha buscado a la par de un nacionalismo ilustrado, centrípeto, que uniformiza. En ocasiones, quienes ejercieron el poder del Estado liberal, en su afán de centralizarlo e imponer una cultura nacional, llegaron a utilizar la violencia contra sus ciudadanos, traicionando el mismo ideal de libertades individuales que decían defender.² Paradójicamente, en ocasiones se obligó a los individuos a abandonar una lengua o ciertas prácticas tradicionales –una política nada liberal– para imponer universalmente el individualismo jurídico y los derechos liberales. Éstos, que se definen como libertades negativas, como un coto vedado a la intervención del Estado y de otros ciudadanos, en un primer momento parecieron suficientes para formar ciudadanos libres e iguales.

¹ Se hace referencia al principio cívico en oposición al cultural, racial, religioso, etc.

² Se puede pensar en el caso de Francia, donde la homogeneización cultural tiene sus raíces en la Revolución.

Con el tiempo se fue ampliando la gama de derechos considerados fundamentales y se incluyeron derechos sociales. En la actualidad, hay quienes consideran que también son necesarios derechos que garanticen la supervivencia de las culturas o del medio ambiente. Los derechos liberales, por definición individuales, son principalmente libertades negativas. Los derechos sociales, en particular los destinados a regular las condiciones laborales, son libertades positivas, pues el Estado -o el patrón- están obligados a hacer o proporcionar algo para satisfacerlos, es decir que no se respetan por el simple hecho de abstenerse de intervenir; en general, son derechos concebidos para asegurar un mínimo de bienestar material que haga posible el funcionamiento de la democracia. Por lo que hace a los derechos para preservar las culturas, además de libertades negativas y positivas se pide un tratamiento jurídico diferenciado que considere “relevantes” las diferencias culturales, étnicas o religiosas, es decir las características que, según la doctrina liberal, deberían ser intrascendentes para fines legales. Los movimientos constitucionalistas y a favor de los derechos del ciudadano buscaron, mediante las revoluciones liberales, eliminar el peso jurídico de esas particularidades. Hoy, en cambio, los partidarios del multiculturalismo (entendido como programa político y no como característica de las sociedades) buscan que se reconozcan derechos diferenciados para ciertos grupos, en función de la singularidad cultural. Piden políticas para preservar las culturas consideradas vulnerables.

México ha querido ser liberal a lo largo de su historia, y también sus gobernantes se han dejado llevar por la inercia nacionalista y su violencia homogeneizadora. Hace un par de décadas el país entró en el debate respecto al tratamiento que debe darse a las minorías culturales e incorporó derechos de inspiración multiculturalista para los indígenas. El

objetivo declarado fue el de protegerles. Por una parte las nuevas leyes tomaron en cuenta su “vulnerabilidad cultural”; por otra buscaron atender la condición de pobreza en que suelen vivir los indígenas del país. Así, al reconocer la diferencia cultural en las leyes federales, se manifestó también la voluntad de resarcir la inferioridad socioeconómica, aunque no siempre se diferenciaron estos objetivos. Si bien hubo miembros de la sociedad que plantearon la exigencia, el Estado, por voluntad propia, entró en la lógica del reconocimiento, menos por “bondad” que por conveniencia: durante años había tolerado las normas consuetudinarias en las comunidades indígenas, aprovechando el arreglo con caciques y autoridades locales para centralizar el poder. Optar por el multiculturalismo se presentó como una nueva forma de legitimación de un régimen que decaía y abandonaba el nacionalismo corporativizador –el de la economía mixta– para abrazar el neoliberalismo y dejar el “progreso económico” en manos de las propias comunidades, en nombre de la autonomía.

Quizá los gobiernos de la posrevolución nunca tuvieron la voluntad política -ni la necesidad- de que arraigaran los derechos fundamentales de manera universal. En ese periodo, el Estado mexicano se caracterizó por ser la antítesis de la democracia liberal que decía ser: sin garantías constitucionales reales, sin elecciones, sin límites al poder gubernamental.³ En cuanto al nacionalismo, puede decirse que hubo efectividad en la “incorporación ideológica” de grupos numerosos mediante la educación pública, el reparto agrario y la organización de la sociedad en corporaciones ligadas al partido oficial. El indigenismo, como política concebida para integrar económica y políticamente a los

³ Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995, p. 23.

indígenas a la nación, fue tan antitético a la democracia liberal como el nacionalismo revolucionario. Sirvió al Estado como herramienta para establecer un control indirecto sobre las comunidades indígenas y asegurar su lealtad al partido.

Con el tránsito de los gobiernos al discurso multiculturalista, la política de reconocimiento se planteó como medida de justicia social y como necesidad para “garantizar el pleno respeto a los derechos humanos” de los indígenas. Sin embargo, cabe preguntar si la vulnerabilidad se remedia con el reconocimiento de la diferencia cultural. Se antoja cuestionable que los derechos fundamentales de los indígenas se respeten con el reconocimiento de su particularidad y con disposiciones que los consideran –en forma colectiva– como portadores de una cultura. El arreglo del Estado con caciques y autoridades comunales favoreció, durante años, el desconocimiento de los derechos individuales. Al replantearse la relación, el Estado dijo abandonar el enfoque integracionista para garantizar el respeto por la diferencia cultural. Ante la nueva política, es pertinente preguntar qué ocurre con los débilmente arraigados derechos individuales.

INTRODUCCIÓN

La idea de que el respeto por las identidades culturales implica que el Estado reconozca las diferencias y garantice derechos diferenciados a las minorías se ha concretizado, en México, en el reconocimiento de particularidades culturales de los indígenas y en la formalización legal de los llamados usos y costumbres como formas legítimas de gobierno dentro de sus comunidades. Estas medidas se han justificado como necesarias para “replantear” la relación del Estado con los indígenas y compensar su condición minoritaria.

Puede decirse que la inferioridad numérica y la desventaja socioeconómica, respecto al resto de la población, confirman la condición minoritaria. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 6.7% de la población mexicana –6 011 202 personas– son indígenas.⁴ Entre ellas, 64.4% –3 871 214– tienen un ingreso familiar de 106.52 pesos o menos al día.⁵ Su grado de escolaridad

⁴ INEGI, *Conteo de población y vivienda 2005*. La precisión de estas cifras es cuestionable en razón de los criterios para identificar a un ciudadano como indígena. El INEGI utiliza el de la lengua por considerarlo objetivo, pero puede discutirse su validez. Más adelante se examinará con detalle el problema de cómo identificar a los indígenas.

⁵ El INEGI calcula que 64.4% de la población indígena vive con un ingreso familiar de dos salarios mínimos o menos al día. Según el Sistema de Administración Tributaria (SAT), el salario mínimo vigente en marzo de 2009 era de 53.26 pesos diarios.

promedio está 3.6 años por debajo de la media nacional.⁶ También puede decirse que, en general, su acceso a los servicios públicos de salud,⁷ educación e infraestructura, así como a la justicia del Estado, está más restringido que el de la clase media urbana.⁸

Sin embargo, el INEGI calcula que 42.4% de los no indígenas subsisten con el mismo ingreso familiar de 106.52 pesos o menos al día.⁹ Esto quiere decir que más de 37 millones de mexicanos, sin ser indígenas, viven en condiciones precarias. Al igual que la mayoría de los indígenas, están excluidos de las bondades del desarrollo económico, y su acceso a los servicios públicos y a la justicia es limitado. Para indígenas y no indígenas la pobreza se traduce en vulnerabilidad, en el riesgo de ofrecer su voto a cambio de un pedazo de lámina, por ejemplo. Estos millones de excluidos piden justicia social, es decir que el Estado intervenga con medidas compensatorias que mejoren su calidad de vida. Necesitan servicios públicos y acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Aun así, hay quienes piensan que, en el caso de la población indígena, la justicia social requiere además el reconocimiento de particularidades culturales y, en consecuencia, de derechos colectivos especiales.

⁶ Según el INEGI, *op. cit.*, la media nacional de escolaridad es de 8.1 años. Para la población indígena es de 4.5 años. El *Informe de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2006* estima que más de una cuarta parte de la población indígena de 15 años y más no sabe leer ni escribir el español.

⁷ Sólo 27.3 % de los indígenas tiene acceso a los servicios públicos de salud. En las regiones Costa y Sierra Sur de Oaxaca, Chimalapas, Frontera Sur, Huicot, Mixe, Mixteca, Montaña de Guerrero, Norte de Chiapas, Selva Lacandona y Sierra Juárez, la cobertura no alcanza el 10% de la población indígena, según el *Informe de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2006*, p. 28.

⁸ Los servicios públicos en las viviendas indígenas están muy por debajo de las cifras nacionales promedio: 89.1% de esas viviendas tiene suministro eléctrico; siete de cada diez tienen agua entubada; un poco más de la mitad tiene servicio de drenaje; 38% tiene piso de tierra, según el *Informe de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2006*, p. 28.

⁹ INEGI, *op. cit.*

Esta parte de la opinión pública nacional e internacional, que abarca a algunos indígenas (pero no todos), algunas personas que se identifican con la izquierda (mas no todas), organizaciones como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y, en general, los partidarios del multiculturalismo (como programa político), considera que el “derecho a la diferencia” requiere la protección y defensa de las culturas. Ciertamente, exige políticas redistributivas que remedien la exclusión socioeconómica y logren la efectiva participación de los indígenas en la democratización nacional, pero pide también una política de reconocimiento, un trato diferenciado que se base en la premisa de que las culturas tienen valor propio y merecen respeto y protección. Es decir que estas personas piden, por un lado, eliminar las “diferencias injustas” y, por otro, fomentar las “diferencias injustamente desconocidas y susceptibles de valorar y consolidar”.¹⁰ Tienen por objetivo forjar ciudadanos legalmente diferenciados y un Estado sensible a las diferencias.

En este trabajo se intenta mostrar que los derechos de inspiración “multiculturalista” encuentran dificultad para producir los resultados en pos de los cuales se han instituido. Disposiciones de este tipo se incorporaron inicialmente a las leyes mexicanas con la firma del Convenio 169 de la OIT (1989),¹¹ posteriormente con las reformas constitucionales de 1992 y 2001 y las modificaciones subsecuentes a las constituciones estatales y códigos penales, así como con la reciente suscripción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. Hoy,

¹⁰ Giovanni Sartori, *La sociedad multiétnica*, México, Taurus, 2001, p. 89.

¹¹ Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, que adoptó el 27 de junio de 1989 la Conferencia General de la organización.

diecisiete años después de la reforma constitucional más significativa en la materia, el ejercicio de estos derechos sigue teniendo resultados ambiguos.

Los derechos culturales diferenciados han encontrado un ambiente problemático en el país. El caso mexicano está lejos del de Quebec (Canadá), donde democracia, Estado de derecho y derechos fundamentales del individuo estaban plenamente establecidos cuando se otorgaron derechos culturales diferenciados. No es que el corte antiliberal de las prerrogativas concedidas a esta provincia no haya provocado controversias y complicaciones prácticas, pero el punto de partida fue muy distinto al de México, país que vivía bajo un autoritarismo fáctico, disfrazado en lo formal de democracia, cuando el discurso oficial pasó de indigenista e integracionista a multiculturalista. En ese tiempo, en México el imperio de los derechos fundamentales era casi simbólico. Más aún, las comunidades indígenas del país gozaban ya de autonomía considerable. En parte por conveniencia y en parte por incapacidad, el Estado había mantenido un arreglo que permitía a los indígenas organizar la vida de sus comunidades según la costumbre. Por eso, reconocerles derechos diferenciados consistió más en la formalización de una situación existente que en instituir derechos.

Empero, las costumbres indígenas de hoy están lejos de ser reliquias precolombinas o coloniales, ancladas en formas nativas de organización sociopolítica. Estas prácticas han evolucionado al incorporar elementos que han permitido a las autoridades indígenas coexistir con las estructuras políticas oficiales. Los usos y costumbres son instituciones y prácticas híbridas en constante

transformación, que incorporan y reinventan formas y elementos de muchos periodos. Sin embargo, durante decenios en muchas comunidades ha permanecido la fusión de órdenes jerárquicos civiles y religiosos en la misma estructura política. Esta característica exhibe uno de los principales problemas de naturalizar las normas consuetudinarias indígenas en el ordenamiento jurídico mexicano.

Los derechos diferenciados se fundamentan en un “derecho a la identidad” que, en primer lugar, requiere la imposible tarea de definir las identidades culturales para fines legales. Después se necesita justificar por qué algunas identidades -en este caso las indígenas- merecen privilegios sobre otras. En tercer lugar, como esos derechos se fincan en la existencia de culturas “dignas de respetar y preservar”, se corre el riesgo de imaginar a los individuos como vehículos portadores de manifestaciones culturales; en otras palabras, los derechos pensados para proteger una cultura conllevan el riesgo de reprimir la libertad individual en aras de preservar la integridad cultural de un grupo no siempre bien delimitado. Los riesgos de represión se acentúan en un medio como el mexicano, donde el arraigo de los derechos fundamentales es débil de suyo. En cuarto lugar, al establecer un estatus diferenciado que reconoce la identidad indígena y le otorga un tratamiento distinto al de los otros sujetos del ordenamiento jurídico, los también llamados “derechos culturales” crean confusiones jurisdiccionales y vacíos legales que en nada benefician el ya endeble Estado de derecho en México. Por último, los derechos culturales diferenciados plantean como identitarios problemas que podrían ser más bien socioeconómicos y deberse a capacidades insuficientes del Estado. Quienes exigen

estos derechos tienden a equiparar los resultados que debería tener el reconocimiento de las identidades diferenciadas con los que suelen producir las medidas redistributivas, pese a que no está claro cómo puede contribuir ese reconocimiento a la justicia social.

En este trabajo se examinan casos de utilización de las normas consuetudinarias en comunidades indígenas para ilustrar su incompatibilidad con los derechos individuales que reconoce la Constitución federal. Varias preguntas guían el análisis. Además de existir discrepancias en la teoría, ¿por qué al codificar y poner en práctica derechos diferenciados en función de la cultura se dificulta la armonización con los derechos fundamentales liberales? La particular evolución del vínculo entre el Estado mexicano y los indígenas, ¿hace aún más problemática la implantación de esas disposiciones? ¿Pueden salvarse las diferencias entre la lógica de la democracia liberal y la de los órdenes comunitarios? En principio puede decirse que el ordenamiento jurídico del país corresponde al de una democracia liberal y, como tal, señala al individuo como sujeto primordial de derechos. El esquema normativo de las comunidades indígenas, en cambio, está concebido para preservar la colectividad. La lógica de los usos y costumbres busca apuntalar la unidad comunitaria y tiene, por ende, dificultad para lidiar con posturas disidentes en los ámbitos de la religión, la política, la tradición y cualquier otro donde la falta de “unanimitad” pueda suponer una amenaza a la permanencia de la colectividad. De ahí que los usos y costumbres puedan servir para justificar la represión contra los disidentes, en agravio de sus libertades individuales.

Para ilustrar esta afirmación, se presentan dos casos de intolerancia religiosa en municipios de la Sierra Norte de Oaxaca, ambos regidos por usos y costumbres. Según se verá, optar por una fe distinta a la católica se considera en esas poblaciones como amenaza a la unidad comunitaria y a la integridad de la cultura y las tradiciones, que deriva en violencia contra los disidentes. Los casos tuvieron lugar entre abril de 2005 y noviembre de 2008, según lo documentó la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca (CDDHO).

El trabajo empieza por describir la transición del Estado mexicano desde la ideología indigenista –asociada al nacionalismo del país industrial que deseaba ser– hasta la democracia neoliberal con discurso multiculturalista; después se revisan las consecuencias jurídicas y prácticas de esa transición, primero evaluando la coherencia de los derechos multiculturalistas en la legislación de Oaxaca y la Constitución federal, luego con el estudio de dos casos en comunidades mixes. Para cerrar, se presenta una discusión teórica sobre la democracia liberal y las normas de inspiración multiculturalista.

El primer capítulo examina la historia de la relación entre el Estado mexicano y los indígenas en el siglo XX, tanto en el discurso como en políticas concretas. Intenta explicar cómo es que se tolera la permanencia de las normas consuetudinarias en las comunidades indígenas, a pesar de las políticas integracionistas y del discurso sobre la universalidad de las leyes y la igualdad ante la ley. A la vez, intenta dar cuenta del giro multiculturalista en la retórica oficial como resultado del interés internacional por las identidades culturales, cuyo auge coincide

con el agotamiento en México del modelo económico estatista, con su corolario de nacionalismo revolucionario. Busca explicar el arreglo informal entre el régimen y las comunidades indígenas que hizo posible la reproducción de esquemas de poder en ambos órdenes.

El segundo capítulo da cuenta de la particularidad política de Oaxaca, donde son actores centrales las comunidades indígenas vinculadas al Partido Revolucionario Institucional (PRI). En ese estado se manifiestan vivamente la descomposición del régimen y el vuelco multiculturalista, que llevan a las reformas de las leyes locales durante la década de 1990 para formalizar los usos y costumbres indígenas. El núcleo de este apartado cuestiona la congruencia de las leyes (federales y locales) destinadas a los indígenas.

En el tercer capítulo se examinan dos casos de intolerancia religiosa en municipios regidos por usos y costumbres, ambos en la Sierra Norte de Oaxaca: Santiago Atitlán y Asunción Cacalotepec. Son comunidades mixtas donde impera el sistema de cargos religiosos paralelos a cargos civiles. En ambos casos sufrieron expulsión varias familias que abandonaron la fe católica para abrazar el protestantismo.

Por último, se examina el multiculturalismo y la idea de protección de las identidades culturales a la luz de la filosofía política, del derecho y del modelo de democracia liberal que presuntamente guía al Estado mexicano.

I

DEL INDIGENISMO AL MULTICULTURALISMO OFICIAL EN MÉXICO

a) *Antecedentes del discurso indigenista*

Cuando México empezó a existir como Estado independiente, la élite liberal abrazó el ideal de nacionalismo cívico que impulsaron las revoluciones estadounidense (1776) y francesa (1789). La nación mexicana debía formarse con ciudadanos iguales frente a la ley y unidos por lazos de adhesión patriótica a un conjunto de prácticas y valores políticos compartidos. Pronto se vio que esta ideología universalista era insuficiente para dar contenido a las identidades nacionales. Era necesario un relato étnico, histórico y cultural que sostuviera la nacionalidad, aunque entrara en conflicto con el principio cívico del liberalismo (según el cual la ciudadanía no depende de este tipo de antecedentes).¹²

En México los esfuerzos por abolir la raza como eje de la nacionalidad sucumbieron ante una ideología racial explícita: el mestizaje. En 1889 Justo Sierra hablaba ya del mestizo como “factor dinámico” en la historia de México. Le siguió

¹² José Antonio Aguilar Rivera, *El sonido y la furia*, México, Taurus-Aguilar, 2004, pp. 88-89.

los pasos el positivista Andrés Molina Enríquez, quien construyó una teoría etnocultural de la historia de México en la que el mestizo era “la encarnación de la nacionalidad, el heredero natural de la tierra prometida de México”. Según la teoría, indígenas y criollos quedaban destinados a asimilarse mediante el mestizaje.¹³

La ideología del mestizaje sobrevivió a la llamada Revolución Mexicana¹⁴ y encontró un complemento en el indigenismo de la élite posrevolucionaria. Los ejércitos campesinos al mando de Zapata y Villa contaron a miles de indígenas entre sus filas. Aunque no lucharon en calidad de indígenas, su participación influyó en el discurso de la facción vencedora. Como sugiere Alan Knight, la apropiación indigenista fue necesaria –y posible– porque la contribución indígena a la Revolución fue anónima. El indigenismo de las élites posrevolucionarias no fue respuesta a la presión de aquel grupo, que no era una amenaza. Se trató de un indigenismo que confería legitimidad e identidad al discurso nacionalista del régimen.¹⁵

b) Primeros pasos del indigenismo posrevolucionario

El indigenismo de la élite posrevolucionaria tuvo dos vertientes. Por un lado recuperó el pasado precolombino y reconoció heroísmo a la participación indígena en las guerras que “forjaron la patria”. Por el otro, consideraba necesaria “la incorporación de las grandes colectividades campesinas y de la raza indígena a una

¹³ Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, cit. por Aguilar Rivera, *op. cit.*, p 89.

¹⁴ Algunos estudiosos la consideran guerra civil más que revolución.

¹⁵ Aguilar Rivera, *op. cit.*, pp. 117–118; Alan Knight, *The Mexican Revolution. Volume I: Porfirians, Liberals, and Peasants*, Cambridge, 1986.

vida verdaderamente civilizada”.¹⁶ En el discurso del “nacionalismo revolucionario”, este objetivo se presentaba como responsabilidad del Estado, junto con el desarrollo económico nacional y el bienestar de las clases populares. Los gobiernos del nuevo régimen, “legítimos herederos de la Revolución y garantes de la unidad nacional”, usarían el reparto agrario y la escuela pública para llevar a cabo esa política social, según disponía la Constitución de 1917. El indigenismo, en su versión integradora, se articulaba con políticas redistributivas y de educación.¹⁷

En la década de 1920 Manuel Gamio dio al indigenismo forma de ideología. A partir de las teorías culturalistas de su mentor, Franz Boas, construyó la que durante años sería doctrina oficial del régimen. Gamio estaba a la cabeza de la Dirección de Antropología, cuya creación en 1917 se justificó con el propósito de combatir el desconocimiento extremo de las formas de vida indígenas.¹⁸ Desde ahí, Gamio creó una versión del nacionalismo mexicano que incorporaba a los indígenas a la nación. El mestizaje era esencial para ese programa, pero difería de la propuesta de Molina Enríquez. Los indígenas ya no eran grupos “no occidentales” en una nación de matriz europea, sino “una raíz indispensable de nuestra propia especificación frente a culturas de otros países”.¹⁹ Lo indígena era “fundamento de la cultura nacional”. A la vez, Gamio veía en el mestizo al mexicano auténtico, que

¹⁶ Discurso de Plutarco Elías Calles del 1º de diciembre de 1924, cit. por José Manuel Puig Casauranc, *El esfuerzo educativo en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1929, p. 212.

¹⁷ Cristina Oehmichen, *Reforma del Estado. Política social e indigenismo en México. 1988-1996*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Antropológicas, 1999, p. 27.

¹⁸ *Ibid.*, p. 61.

¹⁹ Aguilar Rivera, *op. cit.*, pp. 99-102; Luis Villoro, *Los grandes momentos del indigenismo en México*, México, El Colegio de México, 1950, p. 243.

hablaba castellano pero tenía alma indígena.²⁰ La nación moderna sería mestiza, por lo cual era deseable “forjarse un alma indígena”.²¹ El mestizaje conllevaría la reinención de lo indígena. El indigenismo y la escuela mexicana de antropología (que fundó Gamio) nacieron con objetivos contradictorios: integrar a los indígenas al mundo moderno de lo mestizo y, a la vez, rescatar su singularidad cultural.²²

La “cruzada civilizatoria” que dirigió José Vasconcelos a partir de 1921, desde la Secretaría de Instrucción Pública, retomó la idea del mestizaje como imperativo del desarrollo cultural del país. Según su obra *La raza cósmica* (1925), Latinoamérica era la cuna de una quinta raza, la mestiza. En el futuro el continente había de poblarse de mestizos cosmopolitas, cultos y prósperos. La escuela pública era el medio por el que se contribuiría al mejoramiento moral e intelectual de los indígenas, siempre con el firme –casi violento– propósito de su aculturación. A diferencia de Gamio, Vasconcelos no idealizaba el alma indígena como núcleo de la nacionalidad, más bien creía necesario “desindianizar” a la población para acercarla al progreso. Sus Casas del Pueblo y Misiones Culturales estaban concebidas para alfabetizar e iniciar un proceso de movilidad socioeconómica.

El discurso sobre aculturación e integración se acompañaba de una práctica política para centralizar el poder y consolidar el dominio de la élite posrevolucionaria. Las Misiones Culturales de Vasconcelos se fundaron cuando las

²⁰ Claudio Lomnitz, *Exits from the Labyrinth. Culture and Ideology in the Mexican National Space*, Berkeley, University of California Press, 1992, p. 227.

²¹ Manuel Gamio, *Forjando patria*, México, Porrúa, 1916, p. 25, cit. por Aguilar Rivera, *op. cit.*, p. 102.

²² Aguilar Rivera, *op. cit.*, p. 101; Oehmichen, *op. cit.*, p. 61.

comunidades indígenas del país, con sus instituciones heredadas de la Colonia y modificadas a lo largo del siglo XIX, iniciaban su incorporación al sistema político naciente. Éste requería, antes que otra cosa, la integración de los poderes y unidades políticas locales. La educación pública y la práctica de cooptar caciques locales y regionales serían los medios por excelencia para centralizar el poder y establecer una organización política que propiciara el crecimiento económico, a la vez que permitiera el dominio del Estado en las regiones aisladas y mantuviera “convenientemente marginados” a los indígenas.²³

c) *El cardenismo: institucionalización y corporativismo*

Durante la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934 -1940) el indigenismo se institucionalizó, en sintonía con el Estado “revolucionario”. En 1936 se creó el Departamento de Asuntos Indígenas para “movilizar a los pueblos indios y concientizarlos con respecto a sus derechos sobre la tierra, la dignidad y el poder que la Revolución [alentaba]”.²⁴ Dos años después se creó el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH). Con esto inició la inclusión de la antropología en el ámbito académico.²⁵ Cárdenas también auspició la organización de “consejos supremos” y congresos regionales. De los primeros, el ejemplo más conocido fue el

²³ David Recondo, *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, México, CIESAS-CEMCA, 2007, p. 39.

²⁴ Gonzalo Aguirre Beltrán, *Instituto Nacional Indigenista. 40 años*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1988, cit. por Oehmichen, *op. cit.*, p. 63.

²⁵ Esto se completó con la fundación de la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH) en 1942.

Consejo Supremo de la Raza Tarahumara, que sobrevivió al cardenismo y se integró a la Confederación Nacional Campesina (CNC). Entre los segundos, el más significativo fue el Primer Congreso Indigenista Interamericano, celebrado en Michoacán en 1940, donde se acordó crear el Instituto Indigenista Interamericano, con sede en la ciudad de México.

De manera simultánea a la creación de instituciones, despuntó un movimiento –dirigido desde el gobierno– por el que la sociedad debía organizarse en corporaciones. Se instituyó una política que permitía al Estado negociar con las clases sociales, sobre todo mediante la regulación de los conflictos obrero-patronales y el reparto agrario. La participación organizada de la población en los tres sectores del partido oficial (obrero, campesino y popular) consolidó un núcleo de dirigentes y especialistas en manipular redes de clientes que entregaban su lealtad a cambio de trabajo, tierra o algún otro recurso. Fueron convocados los indígenas como “campesinos en vías de aculturación”. Se elaboró una política agrarista corporativizadora para ello, y se insistió en su integración cultural a la “moderna” nación mexicana.²⁶

En ese tiempo se establecieron lazos privilegiados entre el Estado y las comunidades indígenas con base en la reforma agraria y la escuela rural. A la vez, durante la presidencia de Cárdenas, se sustituyó a los antiguos secretarios municipales de las poblaciones por jóvenes indígenas –alfabetizados en centros que instaló el gobierno federal– que se convirtieron en mediadores entre el gobierno y las

²⁶ Oehmichen, *op. cit.*, pp. 26-27.

comunidades.²⁷ Jan Rus muestra cómo se los cooptó: los secretarios cardenistas se convirtieron en operadores del partido oficial, a manera de asegurar su victoria en las elecciones y garantizar la puesta en práctica de los programas gubernamentales. A la vez, se integraron nuevos cargos a la jerarquía tradicional de los municipios, en particular los relacionados con la reforma agraria.²⁸

Igualmente, en la década de 1930 se formaron comités del PNR-PRM en los municipios y se convirtió a las comunidades en verdaderas células del partido. Los comités comunicaban a los dirigentes de éste los nombres de las autoridades municipales, elegidas en las asambleas comunitarias, e informaban a las autoridades municipales el nombre de los candidatos oficiales para las elecciones locales y federales. El día de las elecciones, los presidentes de los comités estaban encargados de velar, con ayuda de las autoridades municipales, porque las boletas se marcaran en el lugar correspondiente a los candidatos del partido oficial. A menudo, llenaban ellos mismos las boletas sin que realmente se hubiera instalado una casilla electoral. De esta manera, se estableció una sólida relación clientelar entre el Estado y las comunidades indígenas: el primero toleraba las normas consuetudinarias y otorgaba cotos de autonomía a autoridades locales e intermediarios, y las comunidades aseguraban el triunfo del partido oficial en las elecciones. Los vínculos que se crearon entonces tuvieron tanta fuerza que, en muchos municipios, el comité del

²⁷ En 1929 Plutarco Elías Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que se convirtió en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y en Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946.

²⁸ Jan Rus, "La comunidad revolucionaria institucional: la subversión del gobierno indígena en los Altos de Chiapas, 1936-1968" en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz (eds.), *Chiapas: los rumbos de otra historia*, México, UNAM-CIESAS-CEMCA, 1995, pp. 251-277; Recondo, *op. cit.*, p. 41.

PRI formó parte de las jerarquías tradicionales en los cargos comunitarios hasta la década de 1990, como apunta Recondo.²⁹

d) El indigenismo en tiempos de la industrialización

La Segunda Guerra Mundial (1940-1945) modificó el funcionamiento de la economía internacional y propició que los países latinoamericanos produjeran las manufacturas que hasta entonces habían importado de países industrializados. En México la economía dejó de concentrarse en materias primas agrícolas, pues se adoptó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones que le permitió crecer a una tasa anual promedio superior al 6% entre 1940 y 1971. El mercado de trabajo se extendió, tanto por la oferta creciente de trabajos industriales como por la formación de un mercado interno capaz de absorber la producción industrial.³⁰

La política indigenista se adaptó a la lógica del modelo económico, aunque también se alejó del método coercitivo de aculturación forzada. La creación del Instituto Nacional Indigenista (INI) en 1948, que sustituyó y superó en competencias al Departamento de Asuntos Indígenas, dio espacio a antropólogos provenientes del INAH y la ENAH. Entre ellos figuraban grandes nombres de la antropología mexicana: Manuel Gamio, Moisés Sáenz, Alfonso Caso, Gonzalo Aguirre Beltrán. Este grupo alentó la formación de promotores culturales bilingües,

²⁹ Recondo, *op. cit.*, pp. 41-42.

³⁰ Oehmichen, *op. cit.*, p. 28.

encargados de la ejecución directa de los programas del INI en las regiones indígenas. Esto tendría consecuencias para el porvenir de la política indigenista: el Estado contribuiría a formar una élite de profesionistas indígenas que cuestionaría, en la década de 1970, los fundamentos de la orientación integracionista.³¹

No obstante, de 1951 a 1970 el INI estuvo claramente dedicado a favorecer la integración nacional, abrir paso a la industrialización y facilitar el tránsito “de las relaciones sociales de casta hacia modernas relaciones de clase”. Se crearon once centros coordinadores indigenistas, cada uno dirigido por un antropólogo con experiencia etnográfica.³² Aun así, el presupuesto –base de la influencia– del INI fue siempre menor al de las dependencias encargadas de las políticas agraria y educativa. Estas últimas tuvieron mucho más efecto en la aculturación e incorporación de las poblaciones indígenas a la estructura burocrática y corporativa, y pocas veces actuaron según las propuestas del INI. Como se ha señalado, para implantar las políticas agraria y educativa el Estado se valía de la mediación de caciques, por lo cual la llamada modernización, en vez de debilitar la estructura de dominio que denunciaban los indigenistas, contribuyó a reforzarla. Los hechos no respaldaban la hipótesis de Aguirre Beltrán sobre el antagonismo entre los intereses de las élites regionales atrasadas y los del gobierno federal.³³

³¹ Recondo, *op. cit.*, p. 90.

³² San Cristóbal de las Casas, Chiapas (1951), Guachochi, Chihuahua (1952), Tlaxiaco, Oaxaca (1954), entre otras, en Oehmichen, *op. cit.*, p. 70.

³³ Cynthia Hewitt de Alcántara, *Imágenes del campo*, México, El Colegio de México, 1988, cit. por Oehmichen, *op. cit.*, p. 71.

En los decenios de 1950 a 1970 la presencia del partido oficial se afianzó en las comunidades indígenas. Los secretarios municipales fortalecidos durante el cardenismo se convirtieron en verdaderos líderes comunitarios, además de mantenerse como interlocutores y forjadores de alianzas con los terratenientes y las clases privilegiadas locales. Cargos como los de presidente y secretario municipal tendieron a rebasar al de alcalde en la escala de prestigio y poder. Sus titulares fueron, cada vez con más frecuencia, maestros rurales generalmente bilingües. Sobre todo cuando el cabildo era monolingüe, los secretarios se volvían poderosos, pues permanecían en sus puestos contemplando el desfile de alcaldes y presidentes municipales sucesivos. En muchas ocasiones, se desempeñaron como informantes de las autoridades centrales. De igual manera, los cargos que creó la reforma agraria –vinculados al partido oficial por conducto de la CNC– dieron autoridad sin precedentes a comisariados de bienes comunales o ejidales. Eran autoridades designadas por los comuneros reunidos en asamblea, pero gestionaban el control de la tierra y tenían nexos privilegiados con el partido.³⁴

El control clientelista de las comunidades indígenas rurales se reforzaba con la política de apoyo al campo. Entre los organismos públicos creados para financiar y elevar la productividad, destacan el Banco de Crédito Ejidal, Fertilizantes Nacionales y, posteriormente, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que articuló el abasto, el acopio y la comercialización de los productos agrícolas a la vez que buscó proteger el ingreso campesino mediante precios de garantía y

³⁴ Jaime Bailón Corres, *Pueblos indios, élites y territorio*, México, El Colegio de México, 1999, p. 189.

subsidios. No obstante, el modelo económico privilegiaba el desarrollo industrial y la acumulación de capitales gracias a estímulos fiscales, inversión en infraestructura productiva y control de la fuerza de trabajo. Esta situación sólo podía sostenerse, a su vez, en el abaratamiento de los productos agrícolas. Por ende, el desarrollo de la economía mexicana se apoyó en la descapitalización sistemática del campo. Cuando empezó a disminuir el ritmo de crecimiento de la economía, en la década de 1970, se hizo evidente que esas condiciones productivas debían cambiar.³⁵

Por otra parte, desde los años 1960 algunos funcionarios del INI cuestionaron las políticas de desarrollo. Cada vez con mayor frecuencia, el instituto se vio obligado a participar en grandes proyectos de inversión productiva e infraestructura que no siempre gustaban a antropólogos ni a etnólogos. Su participación en desalojos y “reubicaciones poblacionales”, necesarios para convertir algunos territorios indígenas en “polos agrocomerciales” o para construir plantas hidroeléctricas, produjo controversia en las filas del INI. En pocas palabras, el indigenismo institucionalizado no podía librarse de sus contradicciones. Por una parte cargaba con el relativismo cultural de la escuela estadounidense que fundó Franz Boas, que lo llevaba a reconocer el valor de las culturas indígenas por sí mismas; por otra, se dedicaba a la aculturación de la población indígena y asumía principios del evolucionismo unilineal, según los cuales las sociedades “atrasadas” estaban destinadas a evolucionar y alcanzar, en cuanto a desarrollo, a la sociedad industrial y su cultura occidental.

³⁵ Oehmichen, *op. cit.*, pp. 29-31.

A fines de la década de 1960 la idea del mestizaje, en términos raciales, había desaparecido del vocabulario indigenista y del discurso nacionalista. Sin embargo, en las políticas de integración seguía implícito un imperativo de mestizaje cultural, el de acercar al indígena a la sociedad mexicana que se ostentaba como industrial. La antropología nacional no podía ofrecer más que un cuerpo teórico plagado de fisuras, resultantes de los objetivos contradictorios del indigenismo. Era, después de todo, una disciplina elaborada para la práctica institucional.

e) Repliegue económico y pérdida de legitimidad del Estado (1968-1982)

En la década de 1970 la política de integrar a las minorías étnicas a la sociedad nacional dominante empezó a criticarse en muchos países. La ola de descolonización en Asia y África contribuyó a popularizar la “autodeterminación de los pueblos”,³⁶ idea que ya tenía eco en las filas del INI y podía hacerse coincidir parcialmente con las demandas indígenas de mejoras en la calidad de vida, aunque muy probablemente la idea de autodeterminación fuera interés principal de la élite indigenista. Por otra parte, el entusiasmo por la revolución cubana había contribuido a que en México se multiplicaran grupos opositores al régimen del PRI, inspirados en el marxismo. Algunos de éstos insistieron en la falta de alternativas para los indígenas en el sistema capitalista. Dentro de México, estos grupos se beneficiaban de la crisis de legitimidad

³⁶ *Ibid.*, pp. 74-75.

que enfrentaba el régimen de la posrevolución. Esto abrió paso a la crítica del modelo económico y sus medidas integracionistas.

La pérdida de legitimidad se debía, en parte, a la desaceleración del crecimiento económico. Las políticas modernizadoras centradas en la industrialización se revelaron insuficientes para producir beneficio económico generalizado e integrar a la población marginada. Como los frutos del “desarrollo estabilizador” se concentraban en 30% de los mexicanos, la distribución del ingreso era más desigual que antes de 1940. Además, había demandas de democratización. La matanza de estudiantes que se manifestaban en Tlatelolco por esta causa, a manos del ejército en 1968, produjo descontento y contribuyó a erosionar la legitimidad del régimen.

El gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se esforzaría, sin mucho éxito, en restituir credibilidad al Estado como garante de bienestar. No obstante, había iniciado el declive del modelo de gobierno y desarrollo nacional-populista que ideó Cárdenas. El papel del Estado como motor de la industrialización y responsable de organizar a las clases trabajadoras en el campo y la ciudad parecía ya no ser posible. A la vez, el reparto agrario, política privilegiada de la organización clientelista, había disminuido junto con la tierra disponible, lo que agravó los conflictos por su tenencia. En un esfuerzo por restablecer la legitimidad del régimen, ese gobierno llegó a favorecer, aun dentro de la CNC, la formación de organizaciones campesinas radicales, que invadieron las tierras de grandes propietarios e hicieron aparecer al Estado como árbitro preocupado por satisfacer

las exigencias de los campesinos. Sin embargo, esta práctica, más que aplacar los movimientos agrarios, contribuyó indirectamente a dar armas a las organizaciones campesinas e indígenas que emergieron fuera de los canales corporativistas, como las que se agruparon en la Coordinadora Nacional Plan de Ayala y en el Congreso Nacional de los Pueblos Indígenas (CNPI), que Miguel de la Madrid disolvió en 1987.³⁷

Organizaciones como la Coalición Obrera Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI), en Oaxaca, se formaron en este ambiente de revitalización de las políticas agrarias e indigenistas. Retomaron el discurso de lo “étnico” o “identitario”, de moda en el mundo, que adoptó el gobierno mismo para traducir las demandas de campesinos e indígenas y convertirse en su defensor. En las comunidades empezó entonces a sentirse la presencia de nuevas generaciones, educadas en la escuela pública y deseosas de un mejor nivel de vida. En cambio, quienes habían sido secretarios municipales en tiempos de Cárdenas —ahora ancianos— se convirtieron en impulsores de las tradiciones de las comunidades. Buscaron impedir el ascenso de los más jóvenes e hicieron más rígida la escala de cargos tradicionales para dificultar el acceso a los puestos más prestigiosos. La revitalización de los rituales y la celebración de fiestas —que en estos años observan los antropólogos— están ligadas a ese fenómeno: los antiguos secretarios municipales en las comunidades indígenas, ahora mayores, imponen gastos cada vez más elevados a los jóvenes que amenazan el poder económico y político de la gerontocracia. Toda queja de los jóvenes se exhibía

³⁷ Recondo, *op. cit.*, pp. 86 y 94.

como afrenta a las costumbres y peligro para la unidad comunitaria.³⁸ Los antiguos secretarios, fortalecidos por el apoyo del PRI y por el prestigio adquirido ante la comunidad, desempeñaron un papel decisivo para controlar e incluso reprimir a los grupos favorables al cambio en la política local. Irónicamente, en estos años el PRI se transformó en el gran defensor de las costumbres y la unidad comunitaria, frente al “peligro” que representaban los nuevos sectores.³⁹

La situación, en ese entonces, reflejaba la pérdida de legitimidad del régimen, la disminución del crecimiento económico y la crítica de grupos opositores (miembros de las instituciones de gobierno y externos). Los cuestionamientos de algunos altos funcionarios del INI lo ejemplifican: la crítica antropológica del “integracionismo” dio cabida al discurso del “indigenismo de participación”, mismo que, al menos en apariencia, pareció coincidir con la revitalización de la costumbre en las comunidades indígenas.

Fiel a su práctica, el gobierno hizo suya la bandera de la oposición. Quizá con el ánimo de recuperar legitimidad entre intelectuales y opositores, José López Portillo (1976-1982) asimiló al discurso oficial la postura de “respeto a la diversidad cultural” y la propuesta de “desarrollo autónomo y autogestivo de las comunidades indígenas”. Se integraron a las filas del INI antropólogos respetados en el medio académico que cuestionaban el antiguo indigenismo. Con su apoyo, se desarrolló la propuesta política denominada “indigenismo de participación”, aunque en la práctica

³⁸ Rus, art. cit., pp. 293-300; Recondo, *op. cit.*, p. 43.

³⁹ Recondo, *op. cit.*, p. 94.

las políticas para los indígenas siguieran adaptándose al modelo de economía industrial proteccionista.⁴⁰

Como de costumbre, el discurso superaba por mucho el alcance y la capacidad –o la voluntad– de los gobiernos. En esos años se hablaba de “etnodesarrollo”, aunque en realidad las políticas del INI imponían normas y un esquema organizativo para encuadrar la participación indígena en la oferta gubernamental de apoyo a proyectos productivos. La propuesta de antropólogos multiculturalistas como Salomón Nahmad y Rodolfo Stavenhagen, favorable a reconocer derechos colectivos a las comunidades para establecer un Estado “pluriétnico”, se limitó al apoyo para algunas expresiones culturales y artísticas.

A pesar de que el modelo económico iba agotándose, el “descubrimiento” de yacimientos petroleros a principios de la década de 1980 dio un impulso temporal a la economía. México pudo contratar créditos internacionales y amplió el gasto público, gracias a lo cual se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Según los críticos del indigenismo, los indígenas siempre habían estado integrados a la nación mediante el trabajo productivo y la explotación, pero al margen de los beneficios del desarrollo; era preciso considerar a los indígenas, junto con otros grupos rurales y urbanos, como marginados. De ahí que el INI se convirtiera en uno de los brazos ejecutores de la COPLAMAR. Se apostaba a la participación de los indígenas en los programas de gobierno para terminar con la marginación, aunque el discurso hablara de

⁴⁰ Oehmichen, *op. cit.*, p. 58.

“autogestión y etnodesarrollo”. Los proyectos e inversiones dirigidos a los indígenas estuvieron subordinados a los criterios administrativos y operativos de la COPLAMAR. El INI dejó de ser una dependencia a cargo del presidente de la República y quedó adscrito a la Secretaría de Educación Pública (SEP).

f) *El descenso del indigenismo y el giro multiculturalista (1982-1994)*

Durante su campaña presidencial, Miguel de la Madrid (1982-1988) adoptó una retórica de “país pluricultural”. Como apunta Carlos Monsiváis, no fue casualidad que empezara a hablarse de diversidad cultural en ese año, cuando la economía mexicana entró en una crisis sin precedentes. La sociedad mexicana dejó de creer que el país “progresaba” para reconocer “la idea o la existencia de un México plural [desigual y con pobreza] frente a lo que había sido la imagen de un país cuya homogeneidad la marcaban el lenguaje, la religión, las costumbres, la historia y la ideología o cultura de la Revolución Mexicana”.⁴¹

El Plan de Desarrollo de De la Madrid incorporó pronunciamientos con tendencias multiculturalistas tomadas de la Declaración de Barbados (1977) y la Declaración de San José (1981). Esta última, bajo los auspicios de la UNESCO⁴² y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), propugnaba el etnodesarrollo y la identidad cultural como derecho de los pueblos indígenas.⁴³

⁴¹ Aguilar Rivera, *op. cit.*, p. 118.

⁴² *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, por sus siglas en inglés.

⁴³ Oehmichen, *op. cit.*, p. 90.

También recetó medidas urgentes para mejorar el bienestar de la población y rescatar y difundir las culturas populares. Sin embargo, en esos años el presupuesto para gasto social disminuyó drásticamente, y el Estado dejó de ser el benefactor que aspiraba a ser. Como el modelo de desarrollo industrial mediante sustitución de importaciones estaba agotado, el gobierno se propuso adelgazar el Estado y acercarse a la economía de mercado. Esto afectó el presupuesto del INI y de los organismos encargados de llevar a cabo la política indigenista y los programas de “combate a la pobreza”.

Por una parte, se crearon Comités Comunitarios de Planeación, Consejos Técnicos Locales, Comités Consultivos Estatales y un Comité Consultivo Nacional que formaban veintisiete indígenas, elegidos en los primeros. Por otra parte, las atribuciones y recursos de los comités eran sumamente limitados. Este aparato, ideado para la “participación indígena”, a pesar de que lo estableció un decreto presidencial, tuvo una función casi imperceptible.

La sospecha de fraude en las elecciones de 1988, que atribuyeron la presidencia a Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), debilitó más la legitimidad del régimen, que cada vez quería menos ser heredero de la Revolución. Las medidas de ajuste estructural –iniciadas en el sexenio previo– disminuyeron el ingreso de los productores agrícolas. Empeoró la pobreza en el medio rural, donde se concentra la mayoría de la población indígena. Sin embargo, la reestructuración de la política agraria no estaba concluida: faltaba por desincorporar un conjunto de empresas estatales y paraestatales de atención al campo. También estaba pendiente liquidar la

política de subsidios generalizados a los productos agropecuarios para luego abrir el camino a la privatización de las tierras ejidales y comunales.⁴⁴

Con todo, Salinas dio impulso a su política de atención a los indígenas. El Programa Nacional de Solidaridad, emblemático de su gobierno, permitió que se destinaran recursos a la creación de infraestructura, según un esquema que permitía la participación de las comunidades. Igualmente, el INI volvió a participar en la ejecución de la política social. Su presupuesto creció como nunca, y su personal se enriqueció con la experiencia de antropólogos críticos del indigenismo como Arturo Warman, quien estuvo a la cabeza del instituto entre 1988 y 1992.

En 1989, con el apoyo de las autoridades del INI, se creó la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas. Ese mismo año México firmó el Convenio 169 de la OIT sobre derechos de los pueblos indígenas, uno de los primeros instrumentos que otorgó tratamiento jurídico diferenciado a las minorías indígenas, con carácter obligatorio para los signatarios. De esta manera, se suscribió un acuerdo internacional fundamentado en la “diferencia cultural” de los indígenas, que los identificaba colectivamente y dictaba el establecimiento de leyes diferenciadas en función de esa singularidad cultural. México aceptaba el valor de los indígenas como portadores de sus culturas y la responsabilidad del Estado de protegerlas con medidas especiales, al menos en papel.⁴⁵ Un año después, la Comisión Nacional de

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 113-114.

⁴⁵ En 1990, apenas un año después de la firma del Convenio y siguiendo su línea, los legisladores oaxaqueños reformaron el art. 16 de la Constitución local para reconocer la composición

Justicia para los Pueblos Indígenas sometería al presidente una propuesta de reforma al artículo 4 constitucional, acorde con las directrices del Convenio 169.

Así, el 7 de abril de 1989 el presidente presentó a los legisladores la iniciativa por la que se adicionaba un párrafo a ese artículo. La reforma se aprobó en enero de 1992. Por primera vez se habló, en términos de leyes, de la “composición pluricultural” de la nación mexicana. Se estableció que la ley protegería y alentaría “el desarrollo de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social”⁴⁶ de los pueblos indígenas. Además, se garantizó a sus integrantes algo que era vergonzoso reconocer: “el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”. México elevaba el discurso multiculturalista a rango constitucional y confirmaba así el abandono del discurso indigenista.

El gesto encerraba un simbolismo importante. Lo mismo vale para la creación de un Fondo Latinoamericano para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, cuya verdadera intención pudo ser la de conmemorar los quinientos años de la llegada de Colón al continente. El régimen parecía querer renovar su discurso en consonancia con el multiculturalismo, que la opinión pública mundial tenía en alta estima, aunque no pudiera asegurarse que la intención del presidente fuera alentar cambios radicales para los más de seis millones de indígenas del país.⁴⁷ No quedaba claro cómo habrían de aplicarse tanto el artículo 4 constitucional como el Convenio 169 de la

pluricultural del estado. Además, se adicionó al art. 25 un párrafo que reconoció las "tradiciones y prácticas democráticas [sic] de las comunidades indígenas en la elección de sus ayuntamientos".

⁴⁶ Diario Oficial de la Federación, “Decreto por el que se reforma el Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 28 de enero de 1992.

⁴⁷ INEGI, *op. cit.*

OIT sobre pueblos indígenas. Tampoco se esperaba que el gobierno mexicano hiciera efectivas disposiciones de orden interno, cuyos destinatarios estaban en condiciones demasiado malas para ejercer presiones, o al menos ésa era la apreciación general en 1992. Tanto la ratificación del Convenio como la reforma constitucional de ese año se antojaban retóricas, aunque su posible puesta en práctica significara un cambio radical en la relación del Estado con la población indígena.

Por un lado, el jefe del Ejecutivo adoptó un discurso oficial novedoso y progresista, que coincidía con el tono de la democracia incluyente y plural. Sus planes de hacer ingresar a México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de suscribir un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá parecieron coincidir con ese discurso vanguardista, que auguraba un ingreso triunfal al “primer mundo”. Por el otro, Salinas asentó una excesiva “intervención presidencial”, de la que derivaron arbitrariedades lesivas para las instituciones. Como nunca antes en la historia moderna de México, de 1988 a 1994 hubo conflictos que amenazaron la estabilidad política del país, en particular electorales, porque a pesar de contarse con nuevas reglas, instituciones y procedimientos, no los respetaron los partidos de oposición ni el propio presidente, como lo prueban numerosas elecciones municipales y de gobernadores.⁴⁸

Salinas impulsó también la más ambiciosa reforma dentro del PRI, con la que formalmente buscaba implantar prácticas internas democráticas. Al margen de los

⁴⁸ Según Rogelio Hernández, “Ernesto Zedillo. La presidencia contenida”, *Foro Internacional*, XLIII (1), 2003, p. 43, Salinas destituyó a diecisiete gobernadores, cifra sólo superada por Cárdenas en 1935, durante su conflicto con Calles. Esto afectó doce entidades, cinco de ellas en dos ocasiones.

objetivos, la reforma propició una revuelta de los militantes, y el PRI perdió el lugar central que ocupaba en el sistema, junto con la presidencia. Éstos y otros acontecimientos provocaron la “desinstitucionalización”, que afectó la capacidad del sistema para administrar los conflictos sociales. Al final, se crearon condiciones para la manifestación de fenómenos que, a primera vista, parecían propios de un pasado ya superado, como los asesinatos del candidato presidencial, Luis Donaldo Colosio, y del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu. Además, repuntó la guerrilla en Chiapas. La presidencia de Salinas puso en evidencia la descomposición del régimen, con el desprestigio subsecuente del PRI, aunque también exhibió capacidad para mantener una relación privilegiada con las comunidades indígenas, que continuaron siendo células del partido a pesar de su distanciamiento del discurso posrevolucionario.⁴⁹

g) *La lógica detrás del vuelco multiculturalista*

Para entender el abandono del discurso indigenista y la adopción del multiculturalista, conviene tener en cuenta el fracaso del modelo económico y político propio de la industrialización por sustitución de importaciones. El tránsito —así sea muy imperfecto— a una economía de mercado que dicta el adelgazamiento del Estado corresponde al desmantelamiento parcial de la organización corporativista y al ascenso del neoliberalismo. Según el nuevo arreglo, el Estado

⁴⁹ Hernández, art. cit., p. 44.

debía romper la dependencia de las estructuras comunitarias respecto a las instituciones gubernamentales y permitir la “autogestión”. Irónicamente, esta política social se acompañó de un discurso sobre el derecho de las comunidades a hacerse cargo de su propio desarrollo y preservar su originalidad cultural. Para Henri Favre, el Estado neoliberal descubrió en este discurso la ideología que el Estado populista encontraba en el indigenismo. El Estado, hasta cierto punto, se desconcentró, se descentralizó y devolvió a las bases las tareas que ya no era capaz de desempeñar. En consonancia con lo anterior, el discurso sobre el presunto derecho de las comunidades locales a desarrollarse de manera autónoma fue útil justificativo de la incapacidad para erradicar la marginación.⁵⁰

La “gestión de la etnicidad”, que corresponde a una revisión de la antigua estrategia de desarrollo, justifica la implantación de un modelo de desarrollo separado para los indígenas. Se recuperan las demandas de autonomía para fundar en ellas una política que garantice, al menor costo, el control indirecto sobre las poblaciones y los territorios que el Estado no ha conseguido (o querido) administrar directamente. El multiculturalismo es, en este sentido, una forma de legitimación, sin perjuicio de que también la acción de actores locales, nacionales e internacionales contribuye a definir identidades sociales y exigencias.

⁵⁰ Henri Favre, *El indigenismo*, México, FCE, 1998, pp. 119-124; Recondo, *op. cit.*, pp. 96-98.

b) *El levantamiento del EZLN, la negociación y la reforma constitucional*

A partir del 1º de enero de 1994, la política indigenista quedó enmarcada en el levantamiento guerrillero del EZLN en Chiapas, que tomó por sorpresa a buena parte de la opinión pública en México y el resto del mundo, si bien la gestación de la guerrilla era conocida del presidente de la República, los secretarios de Defensa y Gobernación, el gobernador de Chiapas y algunos miembros de la diócesis de San Cristóbal de las Casas, entre otros.⁵¹

Al principio, la guerrilla se propuso la destrucción del sistema político y la toma revolucionaria del poder, pero días después convirtió a los indígenas en su bandera política.⁵² El documento que acompañó el levantamiento del EZLN, la llamada “Declaración de la Selva Lacandona”, llamó a la guerra contra el régimen, “dictadura de más de setenta años”. No contenía ninguna demanda específicamente indígena ni “del pueblo”.⁵³ Luego de la respuesta de la opinión pública, nacional e internacional, que antes que ver guerrilleros veía indígenas empobrecidos, cuyas condiciones justificaban la rebelión, se registró el cambio en el discurso de la dirigencia zapatista. El comunicado del 18 de enero “¿De qué nos van a perdonar?”, que firma el “subcomandante Marcos”, mezcla ya, en un discurso poético, las

⁵¹ Lorenzo Meyer, “La sorpresa: una rebelión indígena al final del antiguo régimen”, *Foro Internacional*, XLIII (1), 2003, p. 249.

⁵² Hernández, art. cit., p. 44.

⁵³ *La Jornada*, 2 de enero de 1994.

demandas históricas y actuales de las clases populares en general con otras específicamente indígenas, las relativas al reconocimiento de la identidad singular.⁵⁴

Para un segmento considerable de la opinión pública nacional e internacional, la miseria de los indígenas de la región legitimaba las demandas de los líderes zapatistas. Eso contribuyó a que el gobierno mexicano optara por negociar con la comandancia del EZLN, como lo habría hecho, según la vieja usanza mexicana, con cualquier disidente que no recurriese a las armas. En esas circunstancias, bajo la influencia de una opinión pública “progresista” que aprobaba las demandas identitarias, la guerrilla insinuó convertirse al pacifismo y adoptó un discurso multiculturalista que le valió reconocimiento internacional.⁵⁵

En los años subsecuentes se hizo obvio que la supervivencia del EZLN resultó menos de su capacidad militar que del cambio en la geopolítica y la opinión pública mundiales. La desaparición de la Unión Soviética y la atenuación del anticomunismo de Estado en los países capitalistas hicieron posible que se viera con buenos ojos a una guerrilla de indígenas con peticiones identitarias y de justicia social. Además, el discurso de la democratización electoral iba ganando terreno entre los actores políticos mexicanos, el medio académico y la sociedad. En esas condiciones, las exigencias de cambio y los desafíos al régimen podían verse con cierta simpatía. De igual manera, las “izquierdas” redefinían sus posiciones y

⁵⁴ *La Jornada*, 18 de enero de 1994.

⁵⁵ Fernando Escalante, “La transición al indigenismo del EZLN”, *Tribuna Americana*, año 1, núm. 4, 2004, pp. 3-6.

propuestas, en búsqueda de temas para su causa. Había, pues, un ambiente favorable a los llamados “temas étnicos”.

En las negociaciones que siguieron al breve conflicto armado, el gobierno de Salinas ofreció cumplir la mayoría de las demandas del EZLN. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) acababa de entrar en vigor, y las elecciones presidenciales iban a celebrarse en junio de ese año. El gobierno no quiso negarse a implantar los programas asistenciales exigidos. Sin embargo, para sorpresa de muchos, la comandancia zapatista rechazó los acuerdos a pocos días de haberlos firmado. No hubo otra mesa de diálogo sino en 1995, durante la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000), cuando el EZLN había elaborado ya un programa basado en la defensa de las identidades y las culturas indígenas. De ahí surgieron los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (febrero de 1996), cuyo núcleo se refería a la aprobación de una “ley sobre derechos y culturas indígenas”.⁵⁶

A partir de los acuerdos se formularon y presentaron varios proyectos de reforma a la Constitución,⁵⁷ entre ellos uno de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), que recogía buena parte de lo acordado en San Andrés.⁵⁸ La aprobación de la Ley para la protección de los derechos y la cultura de los pueblos indígenas se postergó hasta los meses iniciales de la presidencia de Vicente Fox (2000-2006), primer presidente de un partido distinto al PRI en setenta y un

⁵⁶ *Loc. cit.*

⁵⁷ Jorge González Galván, “Las iniciativas de reformas constitucionales en materia indígena en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 97, pp. 359-377.

⁵⁸ Iniciativa elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación del Poder Legislativo Federal (COCOPA), prevista en la Ley para el diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas, decretada el 10 de marzo de 1995.

años. En un clima de entusiasmo, por las promesas de la alternancia partidista y la democracia electoral, se aprobó una de las reformas más accidentadas en la historia del constitucionalismo mexicano. La presión de la opinión pública, el miedo de algunos legisladores a conceder demasiada autonomía y el de otros a no otorgar suficiente, la imprecisión del lenguaje, la falta de congruencia con el resto de las leyes nacionales, la inclusión forzada de un paquete de programas asistenciales en el texto constitucional y el cálculo del gobierno para no salir de lo “políticamente correcto” dieron como resultado una ley plagada de contradicciones y difícilmente aplicable.

En abril de 2001 diputados y senadores dieron luz verde al proyecto que, pese a incorporar muchos de los elementos de las iniciativas anteriores, dejó insatisfecho al EZLN –que no tenía incentivos para negociar y pacificarse– y a grupos importantes de la izquierda, en cuya opinión los derechos reconocidos a los “pueblos y comunidades” indígenas no se traducían en autonomía real, que era la principal demanda del neozapatismo desde 1995.

Las modificaciones se concentraron en el artículo 2 e incluyeron el reconocimiento de los pueblos indígenas, que figuraba en el artículo 4 desde la reforma de 1992. En lo que se refiere a la protección de culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización, se siguió la línea de la reforma salinista, pero se introdujeron las nociones de autonomía y libre determinación. El texto resultó extenso y detallado, aunque poco claro y contradictorio. Por una parte, definió la autonomía como el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a organizarse social, económica, política y culturalmente; el derecho a aplicar sus

propios sistemas normativos en la solución de conflictos internos; y el derecho a preservar los elementos que constituyen su cultura e identidad. Por otra, reiteró el derecho a ampararse en la jurisdicción del Estado, individual o colectivamente, e insistió en el respeto por los principios generales de la Constitución, los derechos humanos, el pacto federal y la unidad nacional. En este sentido, como apunta Bernardo Mabire, hay en el fondo de este tipo de disposiciones

una tensión insuperable entre dos demandas al Estado, la de respetar la autonomía y los hábitos de los indios, y la de organizarlos y movilizarlos, así como es contradictoria la petición de que la autoridad fortalezca políticas que sean incluyentes pero a la vez prescindan de sus antiguos propósitos de homogeneización y asimilación de las etnias a las corrientes dominantes del mestizaje.⁵⁹

En un segundo apartado, el artículo en cuestión garantizó un paquete de programas asistenciales y políticas de desarrollo específicas que, si bien parecían deseables, difícilmente podían justificarse como parte de un texto constitucional. En sentido estricto, no se trataba de derechos, pues no existían mecanismos para hacerlos exigibles. La inclusión de este apartado sugiere que los políticos llevaron a cabo la reforma sin suficiente reflexión y con cortas miras.

En última instancia, se dejó a las constituciones y leyes de las entidades federativas la tarea de establecer “las características de libre determinación y

⁵⁹ Bernardo Mabire, *Políticas culturales y educativas del Estado mexicano de 1970 a 1997*, México, El Colegio de México, 2003.

autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”. Esta disposición trasladó las complicaciones de las normas de inspiración multiculturalista a las legislaciones estatales, entre ellas la Constitución de Oaxaca. Más adelante analizaré las reformas a las leyes de esta entidad y sus implicaciones prácticas.

Aunque a primera vista el reconocimiento de la diferencia cultural pueda parecer desde inocuo hasta justo, valga recordar que las leyes establecen relaciones jurídicas complejas y que la ambigüedad del texto dificulta su puesta en práctica. Señalaré dos problemas principales al respecto. El primero se refiere al sujeto de derechos. Se dice que los Congresos y las leyes de las entidades federativas “deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico”. Esos lineamientos difícilmente pueden definir a los “pueblos y comunidades” que han de “beneficiarse” de las disposiciones del artículo 2. En algunos casos, la redacción sugiere que el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas está pensado para las personas consideradas individualmente, pero en otros, para los pueblos o comunidades. El problema del sujeto no es sólo teórico: se vincula con la determinación del ámbito de validez de las normas, con miras a articular posiciones jurídicas concretas. El segundo problema se refiere a la compatibilidad entre algunos usos y costumbres y los derechos fundamentales. En otro apartado exploraré el conflicto entre la lógica comunitaria y la lógica de los derechos liberales.

i) Síntesis: del indigenismo posrevolucionario al multiculturalismo

Es debatible si las políticas asimilacionistas del indigenismo buscaban preservar o destruir las culturas indígenas, porque ese movimiento nunca fue capaz de resolver una ambivalencia que en realidad le era intrínseca. Pero en cualquiera de sus vertientes –nativista o asimilacionista– el indigenismo era igualmente antitético a la democracia liberal. La ideología indigenista fue una mezcla poco coherente de paternalismo, relativismo cultural, autoritarismo y positivismo.⁶⁰ De cualquier manera, utilizando la ideología del indigenismo el Estado logró construir un conjunto de referentes de identidad que le confirieron el papel principal en la vida política y el fomento al desarrollo. Basados en el “mito de la Revolución mexicana”,⁶¹ el nacionalismo revolucionario y su indigenismo constituyeron el ideario político que derivó en una de las fuentes de legitimidad del régimen.

También el discurso multiculturalista tiene funciones de legitimación, aunque propias del modelo económico de mercado y de una democracia liberal que se quiere “plural”. Retomando la observación de Favre, es posible explicar el discurso multiculturalista como la ideología correspondiente al Estado neoliberal, mientras que el indigenismo caracterizó al Estado corporativista. Este último, según su lógica, fomentó un complejo entramado institucional de intermediación y alimentó una

⁶⁰ Aguilar Rivera, *op. cit.*, p. 101.

⁶¹ Roger Bartra, *La jaula de la melancolía: identidad y metamorfosis del mexicano*, México, Grijalbo, 1987, p. 227.

cultura política que ayudaba al partido oficial a ganar votos. Muchas de las políticas, por contradictorias que parezcan, se orientaron a consolidar un Estado autoritario con mecanismos de articulación de intereses que se valían de instancias corporativas.⁶² Con base en el nacionalismo revolucionario, el Estado era garante de la unidad nacional y la justicia social. De ahí que la política de integrar a los indígenas se haya presentado no sólo como factor de unidad, sino como expresión del Estado paternalista.

No obstante, el control que ejerció el Estado sobre las comunidades indígenas no fue tan directo como pudiera pensarse. La relación clientelista y corporativista se fincaba en un acuerdo tácito, según el cual las comunidades debían conceder su lealtad al partido oficial votando masivamente por sus candidatos; a cambio, el partido y el gobierno debían respetar los procedimientos tradicionales para designar a las autoridades municipales y comunales (que se subordinaban al partido). El arreglo permitió incorporar autoridades de la reforma agraria a las estructuras políticas de la comunidad, con el subsecuente ajuste de las tradiciones a algunas formalidades institucionales. Así puede explicarse la permanencia –que no la inmutabilidad– de los usos y costumbres, al margen del discurso sobre la universalidad de las leyes nacionales.⁶³

Como apunta Recondo, el régimen posrevolucionario creó un tipo de gobierno indirecto, término utilizado en el estudio de los regímenes coloniales

⁶² Oehmichen, *op. cit.*, p. 27.

⁶³ Recondo, *op. cit.*, p. 46.

Europeos. El poder central estableció control indirecto sobre las sociedades locales mediante autoridades emanadas de ellas. Esto garantizó la reproducción del modo de dominación al tiempo que preservó cierto margen de autonomía política local. El Estado, lejos de destruir la forma tradicional de organización comunitaria, la incorporó con modificaciones considerables hasta volverla eslabón en su sistema de dominio.⁶⁴

Al degradarse el control corporativista y clientelista, la relación del Estado –y del partido oficial– con las comunidades indígenas tuvo que redefinirse. La idea de “autogestión” implicó, en ese sentido, justificar un estándar de desarrollo propio de los indígenas y el repliegue del Estado, que no sería ya responsable único de las carencias en las regiones indígenas, pero mantendría control indirecto sobre las poblaciones a un costo menor que bajo el esquema corporativista. La impartición de justicia, las estructuras de gobierno comunitario y la gestión de la tierra quedaron en manos de “la comunidad” (es decir de sus miembros más poderosos). En esta forma, el Estado se desentendió de proteger a los individuos y los dejó a merced de normas consuetudinarias que –en buena medida– ni conocía ni controlaba. Es cierto que los usos y costumbres se habían tolerado durante décadas, pero reconocerlos en las leyes nacionales equivalió a admitir que las garantías individuales no habían sido válidas para todos los ciudadanos por igual y que los fundamentos del liberalismo habían estado relegados al plano de los símbolos. En ese sentido, los gobiernos de Salinas, Zedillo y Fox (y las legislaturas en turno), en su vuelco al multiculturalismo,

⁶⁴ Frederick J. D. Lugard, *The Dual Mandate in British Tropical Africa*, cit. por Recondo, *op. cit.*, p. 46.

admitieron la incapacidad del Estado para garantizar la universalidad de la ley. A la vez, legitimaron su proceder invocando “el respeto a los pueblos indígenas” y el “reconocimiento de la pluriculturalidad”.

En el capítulo siguiente se examinan el contenido y la implantación de las normas consuetudinarias en el estado de Oaxaca, que ponen en evidencia algunas de sus contradicciones con los derechos individuales fundamentales que reconoce la Constitución de 1917.

II

EL MARCO LOCAL.

USOS Y COSTUMBRES EN OAXACA

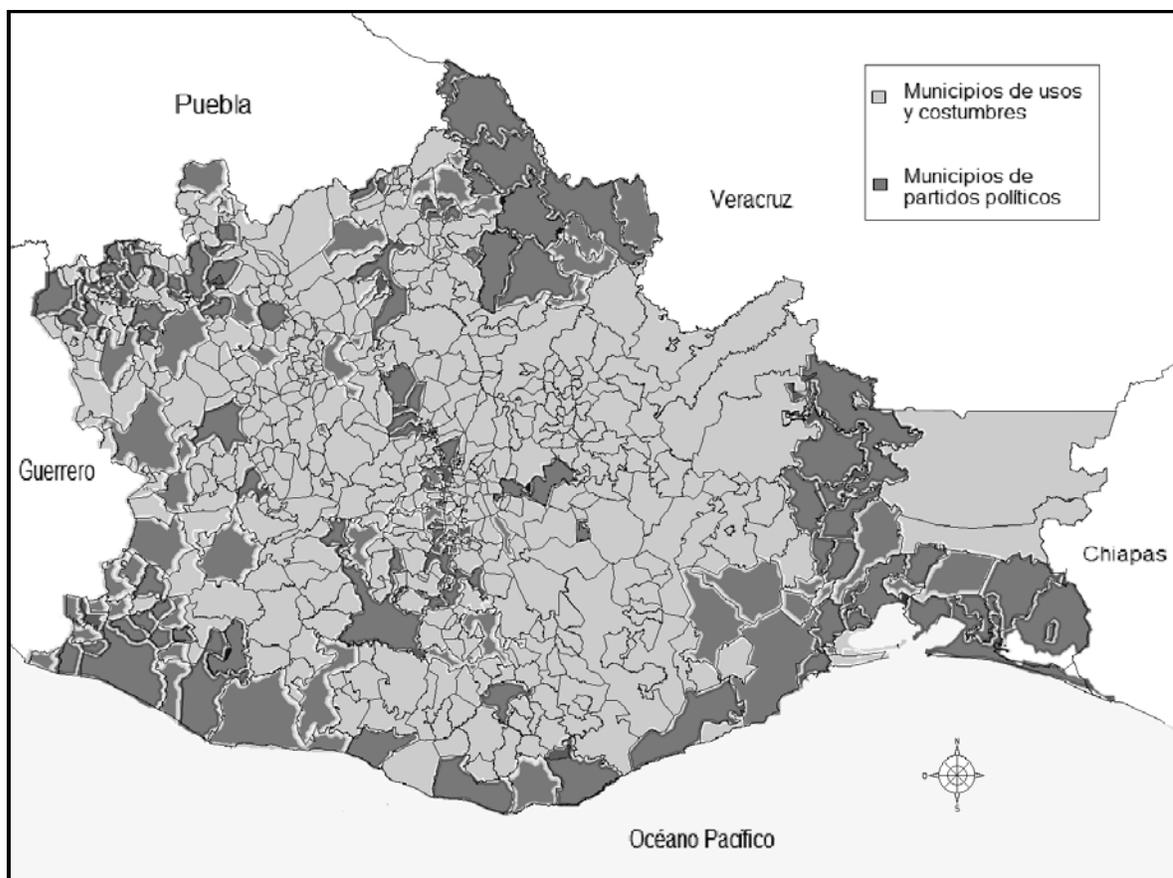
Comprender cómo es que las políticas multiculturalistas se adoptaron en México requiere interpretar la relación entre el Estado y los indígenas a la luz de la concentración del poder en el partido oficial durante el siglo XX. De esta manera, la llegada del multiculturalismo se perfila como continuación de una política pensada para encuadrar a las comunidades indígenas en la estructura de poder del régimen, y el reconocimiento de las tradiciones comunitarias se explica como la formalización de condiciones deliberadamente toleradas, en contravención de las leyes. No obstante, la crítica de los derechos culturales en México requiere también el examen de problemas de codificación, tanto en el ámbito federal como en el local, toda vez que, según lo establece el artículo 2 de la Constitución nacional, es responsabilidad de las legislaturas estatales reglamentar los derechos culturales.

La dificultad para crear normas se ejemplifica con el examen de la legislación oaxaqueña y de su congruencia (o incongruencia) con disposiciones multiculturalistas y liberales de la Constitución federal. Se toma el caso de Oaxaca por ser la entidad

con mayor población indígena en el país (1 20 312),⁶⁵ también por haber dado reconocimiento formal a los indígenas en su territorio antes de que esto ocurriera en el plano federal y por ser el estado con el catálogo más extenso de derechos culturales. El hecho de que en Oaxaca exista distinción legal entre municipios indígenas y no indígenas facilitó la selección de los estudios de caso y su análisis a la luz de los derechos diferenciados reconocidos.

En el primer apartado se describe la atmósfera política de Oaxaca y se explica brevemente el reconocimiento de las identidades indígenas en el ámbito local, luego se discute la coherencia de las leyes que rigen la vida de los indígenas oaxaqueños en calidad de “pueblos diferenciados”, posteriormente se analiza la persistencia de los usos y costumbres y, por último, se describen algunas características generales de la organización política de las comunidades indígenas oaxaqueñas.

⁶⁵ INEGI, *op. cit.*



*División municipal de Oaxaca.: municipios de usos y costumbres y municipios de partidos políticos*⁶⁶

Oaxaca, con una extensión de 95 364 km², ocupa el quinto lugar nacional en cuanto a superficie. La Sierra Madre del Sur y la Sierra Madre Oriental cruzan longitudinalmente su territorio. Se divide en más de 7 000 localidades y 570 municipios, en los que se distribuyen 3 506 821 habitantes.⁶⁷ De éstos, 35.3 % se consideran indígenas, según el criterio lingüístico del INEGI.⁶⁸

⁶⁶ Elaboración propia, con imágenes del INEGI e información del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

⁶⁷ Bailón Corres, *op. cit.*, p. 25.

⁶⁸ INEGI, *op. cit.*

a) Reformas multiculturalistas en Oaxaca

Desde la reforma a la Constitución local en 1990, su artículo 16 reconoció “la pluralidad étnica” del estado y la validez de las "tradiciones y prácticas democráticas [sic] de las comunidades indígenas en la elección de sus ayuntamientos". No obstante, sólo a raíz de la reforma de 1995 (a poco más de un año del levantamiento del EZLN en el vecino estado de Chiapas) se modificó el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (CIPPEO), a manera de formalizar la renovación de autoridades municipales mediante sistemas electorales tradicionales. A la fecha, 418 de los 570 municipios se rigen legalmente por usos y costumbres y eligen a sus autoridades por procedimientos tradicionales.

Siguiendo la misma lógica, en marzo de 1997 se reformaron los artículos 25, 29 y 98 de la Constitución política local para hacer explícito el reconocimiento de los derechos electorales de los indígenas. En septiembre del mismo año se modificaron algunas disposiciones del CIPPEO para hacer más funcional la operación de los mecanismos electorales en los municipios de usos y costumbres. Un año después, en 1998, se promulgó la Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca (LDPCIEO). Ésta, de tendencia abiertamente multiculturalista, insistió en la particularidad cultural y reconoció a los “pueblos y comunidades indígenas”⁶⁹ atribuciones de autogobierno e impartición de justicia.

⁶⁹ Se señala a los “pueblos y comunidades indígenas” como destinatarios de la ley.

La serie de reformas a la legislación local se explica por varios factores. El más evidente es el tamaño de la población indígena del estado. Cuando el gobierno de la República aprobó el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas en 1989, fue hasta cierto punto natural que la entidad con mayor población indígena del país “hiciera segunda” en el viraje multiculturalista. El reconocimiento de la “pluralidad étnica” era, igual que para el gobierno central, una medida capaz de legitimar la autoridad local en vista de la inminente descomposición del régimen posrevolucionario. En Oaxaca, la pérdida de legitimidad del sistema político se manifestó en el enrarecimiento del ambiente electoral y las protestas subsecuentes.

Esa pérdida de legitimidad fue evidente desde la década de 1970. En esos años las reacciones contra la represión del movimiento estudiantil de 1968 tomaron la forma de guerrilla esporádica en la entidad. El fenómeno no tuvo intensidad comparable con la subversión en el vecino estado de Guerrero, pero sí contribuyó a que algunos grupos del movimiento estudiantil local se radicalizaran. Por una parte, esto contribuyó a la formación de organizaciones políticas independientes del PRI en el estado. Por otra, luego del movimiento estudiantil de la Universidad Autónoma Benito Juárez en 1977, los elementos más radicales formaron el Partido Revolucionario Obrero Campesino “Unión del Pueblo”, grupo clandestino al que el gobierno acusaría más tarde de ser uno de los precursores del Ejército Popular Revolucionario. Quienes no cedieron a la tentación de las armas fundaron la Coalición Obrera Campesina Estudiantil de Oaxaca (COCEO), la COCEI y el Movimiento de Unificación y Lucha Triqui, organizaciones constituidas fuera de los

canales tradicionales del clientelismo. Estos grupos formaron alianzas con el Partido Comunista (PC) en su lucha por el poder municipal y ofrecieron franca resistencia al PRI (cuyo “brazo” campesino era la CNC) en regiones donde la experiencia de la oposición electoral databa de varios años: el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) se nutrían de las fracturas del PRI en Oaxaca.⁷⁰

Por eso, cuando el Congreso local aprobó la primera reforma multiculturalista en 1990 la oposición gobernaba ya treinta y tres municipios. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) era la segunda fuerza del estado, pero también el PARM, el Partido Acción Nacional (PAN), el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y el PPS, en alianza con la COCEI, tenían presencia. Las reformas de 1997 y 1998 al Código de Procedimientos Electorales prohibieron la presencia de los partidos políticos en las elecciones de autoridades municipales realizadas según usos y costumbres; esas modificaciones a la ley estatal establecieron la distinción entre municipios de partidos y municipios de usos y costumbres.⁷¹

Las reformas, además de reconocer los mecanismos electorales de las comunidades, concedieron a las autoridades comunitarias atribuciones de autogobierno y de impartición de justicia. Según el artículo 1 de la LDPCIEO, “sus disposiciones constituyen las prerrogativas mínimas para la existencia, pervivencia, dignidad y bienestar de dichos pueblos y comunidades”. No obstante, es

⁷⁰ Recondo, *op. cit.*, p. 86.

⁷¹ Bailón Corres, *op. cit.*, pp. 220 y 229.

cuestionable la capacidad de esa disposición para contribuir al bienestar de los indígenas. El artículo 30 de la ley local, en consonancia con el artículo 2 de la Constitución de la República, protege a los indígenas oaxaqueños en tanto que “pueblos diferenciados”; no queda claro, sin embargo, que se les proteja también en calidad de individuos y ciudadanos.

b) Derechos diferenciados: las leyes de Oaxaca y la Constitución de 1917

En su artículo 15 la LDPCIEO dispone que “los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho social a vivir dentro de sus tradiciones culturales en libertad, paz y seguridad como culturas distintas y a gozar de plenas garantías contra toda forma de discriminación”. Se subraya la particularidad cultural a lo largo de todo el texto de la ley. El artículo 30 dispone que “pueblos y comunidades indígenas tienen derecho social a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos diferenciados”. Por ser una ley destinada a proteger a los ciudadanos en su calidad de indígenas y portadores de culturas indígenas, puede aducirse que se promulgó por el valor atribuido a la particularidad cultural.

1) La identificación del sujeto

El artículo 2 de la LDPCIEO reconoce que el estado “tiene una composición étnica-plural sustentada en la presencia mayoritaria de sus pueblos y comunidades indígenas cuyas raíces culturales e históricas se entrelazan con las que constituyen la

civilización mesoamericana”. Valga preguntar qué significa una composición “étnica-plural”. ¿Significa que, además de la presencia de las etnias, en el estado hay pluralidad? ¿Se refiere a que hay muchas etnias? Si fuera ése el caso, ¿la pluralidad no se sustentaría también en la presencia de mestizos y otros grupos no indígenas? ¿Habrá algún estado en el país que tenga sólo una etnia en su territorio?

Por lo que hace a la definición de “pueblos y comunidades indígenas” como aquellos “cuyas raíces culturales e históricas se entrelazan con las de la civilización mesoamericana”, ¿cómo comprobar ese entrelazamiento? Antropólogos y etnógrafos estudiosos de los pueblos indígenas actuales aún debaten sobre el origen colonial o precolombino de numerosas costumbres.⁷² Al margen de lo anterior, ¿no son ésas las mismas raíces culturales e históricas que se “entrelazan” con las de los mestizos?

El mismo artículo 2 menciona otras características que definen a los “pueblos y comunidades indígenas”:

hablan una lengua propia; han ocupado sus territorios en forma continua y permanente; en ellos han construido sus culturas específicas, que es lo que los identifica internamente y los diferencia del resto de la población del Estado [sic]. Dichos pueblos y comunidades tienen existencia previa a la formación del estado de Oaxaca y fueron la base para la conformación

⁷² Véase Roger Bartra, *La sangre y la tinta. Ensayos sobre la condición postmexicana*, México, Océano, 1999; María de los Ángeles Romero, *El sol y la cruz. Los pueblos indios de Oaxaca colonial*, México, CIESAS-INI, 1996.

política y territorial del mismo, por lo tanto tienen los derechos sociales que la presente Ley les reconoce.

Con respecto a la lengua cabe preguntar, ¿habrá quien no hable una lengua propia (materna)? La lengua de los mestizos, el español, ¿no es propia? ¿Qué hay de los que se identifican como indígenas pese a que no hablan alguna lengua indígena? En cuanto a la ocupación de los territorios, ¿cómo demostrar que ha sido “continua y permanente”? En muchos casos, los que actualmente se consideran “indígenas” desplazaron en su momento a ocupantes anteriores. Por otra parte, cabría preguntar si los indígenas que han abandonado su lugar de nacimiento siguen siendo sujetos de las prerrogativas que concede la ley en cuestión.

Más adelante la ley define el territorio como el espacio donde “ellos han construido sus culturas específicas”. Uno entiende que las manifestaciones culturales de toda sociedad necesitan un espacio para desarrollarse, pero la cultura lo rebasa. Enseguida se afirma que esas “culturas específicas” son lo que “identifica [a los pueblos] internamente y los diferencia del resto de la población del Estado”. Una representación gráfica de la frase sería la de una sociedad mosaico, donde cada parcela tiene un color puro y marcadamente distinto del resto. En una están los triquis, en otra los zoques, en otra los chinantecos... Un individuo que nace en la tesela de los triquis tiene una “cultura específica” que lo identifica frente a un zoque y a su vez lo hace diferente de la población “no indígena”. Si ser indígena es el rasgo que tiene más peso en la definición del sujeto de derechos, ¿qué ocurre cuando el individuo considera más importante su identidad de mexicano, de joven adulto, de

homosexual o cualquier otro elemento constitutivo de identidad?⁷³ Si este individuo quisiera adoptar elementos de otra “cultura específica”, o si deseara aprender español y leer *El ingenioso hidalgo Don Quijote de la Mancha*, ¿estaría abandonando su “cultura específica”?

En cuanto a que “dichos pueblos y comunidades tienen existencia previa a la formación del estado de Oaxaca”, no queda claro si el artículo 2 se refiere a la fundación del estado en 1824 como parteaguas, en cuyo caso la “existencia” de los pueblos podría datar de la época colonial, en contradicción con la referencia a la “civilización mesoamericana” en el párrafo anterior. De cualquier manera, el uso de la expresión “existencia previa” podría suponer, en contraste con los hechos observables, que los “pueblos y comunidades indígenas” (o, más lógicamente, su cultura e instituciones) han permanecido inalterados durante por lo menos dos siglos.

El artículo 3 de la LDPCIEO proporciona definiciones separadas de “pueblos indígenas” y “comunidades indígenas”. Define a los primeros como

aquellas colectividades humanas que, por haber dado continuidad histórica a las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales que poseían sus ancestros antes de la creación del Estado de Oaxaca, poseen formas propias de organización económica, social, política y cultural; y afirman

⁷³ No uso la palabra “personalidad” para evitar confusiones con la expresión “personalidad jurídica”.

libremente su pertenencia a cualquiera de los pueblos mencionados en el segundo párrafo del artículo 2º de este Ordenamiento.

Al igual que en el artículo anterior, la alusión a la “creación del estado de Oaxaca” no tiene implicaciones claras. Además, la “continuidad histórica de las instituciones” es difícil de determinar, toda vez que éstas han cambiado continuamente, incorporado elementos “foráneos” y abandonado otros. Se habla también de que los pueblos “poseen formas propias de organización”. De nuevo cabe preguntar si existen pueblos que no las tengan, por simples, híbridas o cambiantes que sean. El catolicismo, esencial en la organización política de las comunidades, por ejemplo, fue una religión impuesta con no poca violencia. Según la redacción del artículo, ¿les es propia? En cuanto a la afirmación de la libre pertenencia a los pueblos reconocidos por la ley (amuzgos, cuicatecos, chatinos, chinantecos, chocholtecos, chontales, huaves, ixcatecos, mazatecos, mixes, mixtecos, nahuatl, tacuates, triquis, zapotecos y zoques), no se aclara de qué manera se expresará la afirmación de las colectividades, si por conducto de sus representantes o de manera individual. Tampoco se aclara si los individuos deben declarar su pertenencia a uno solo de los pueblos reconocidos. La ley parece no considerar que esas etnias podrían tener más rasgos comunes que diferencias entre sí.

Esta disposición –similar a la del tercer párrafo del artículo 2 de la Constitución federal– estipula: “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre

pueblos indígenas”.⁷⁴ Esta solución “subjetivista” añade complicaciones. También en la Constitución de la República la “conciencia de una identidad” es una referencia imprecisa. Por otra parte, ambos artículos hablan de la colectividad como sujeto al que corresponde afirmar la pertenencia, a pesar de que esto se perfila como un acto del que sólo es capaz el individuo. Persistiría el problema de cómo evitar que un factor de nacimiento limite las opciones de una persona.⁷⁵ ¿Qué ocurre si alguien quiere dejar de pertenecer a un pueblo indígena o no desea ser sujeto de los usos y costumbres locales, sino que prefiere que le consideren como ciudadano mexicano a secas? Si fueran los representantes del grupo quienes afirmaran la pertenencia a un pueblo, se estaría cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 7 de la LDPCIEO, donde se indica que “los derechos que esta Ley reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, serán ejercidos directamente por sus autoridades o por quienes legalmente los representen”. Pero, ¿qué ocurre si un miembro del grupo no se siente parte o no quiere pertenecer al pueblo indígena, o si otro desea pertenecer al pueblo indígena, pero su conducta le vale el desconocimiento de esas autoridades? En la lógica del multiculturalismo y de las normas inspiradas en él, suele haber un implícito infundado –o al menos no verificado– de que los miembros de las comunidades no quieren tomar distancia del grupo.

Además de la alusión a la conciencia, para precisar qué se entiende por “pueblos indígenas” la Constitución mexicana opta por la definición del Convenio

⁷⁴ Esta disposición se basa en el Convenio 169 de la OIT.

⁷⁵ Miguel Carbonell, “La constitucionalización de los derechos indígenas en América Latina: una aproximación teórica”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 108, 2003, p. 846.

169 de la OIT. Ésta los caracteriza como “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.⁷⁶ Como se espera que las disposiciones se cumplan para sujetos específicos, valga cuestionar estos criterios y su objetividad. Por ejemplo, ¿la descendencia debe –o siquiera puede– mantenerse pura? ¿Habría que ser 100% indígena para gozar de esos derechos? ¿Se admiten gradaciones en la definición? Es prácticamente imposible que alguna etnia haya mantenido su pureza por siglos. Como sostiene Marco Aparicio, “la descendencia entre unos pueblos y otros es [...] difícil de establecer, tanto desde el punto de vista de la descendencia biológica (dados los procesos de mestizaje) como desde la óptica de la descendencia cultural, debido a las modificaciones que han sufrido las culturas indígenas”,⁷⁷ sujetas, como toda cultura, a influencias múltiples. Por tratarse de una norma vigente y dado que la mayoría de la población mexicana es mestiza, sería necesaria una interpretación amplia del término “descendencia”.

Tampoco la referencia a la colonización es muy afortunada, toda vez que ese fenómeno no tuvo límites temporales ni espaciales precisos. Hay evidencia histórica de que algunas regiones del México actual no se colonizaron plenamente, y el sometimiento de las demás no ocurrió en un solo momento.⁷⁸ Aparicio advierte de

⁷⁶ Art. 1 del Convenio 169 de la OIT; art. 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁷ Marco Aparicio, *Los pueblos indígenas y el Estado. El reconocimiento constitucional de los derechos indígenas en América Latina*, Barcelona, CEDECS, 2002, sin página.

⁷⁸ Carbonell, art. cit., p. 846.

las dificultades de utilizar la idea de “ocupación originaria”, pues en general “no se puede saber a ciencia cierta quiénes fueron las primeras personas habitantes de un territorio determinado”.

El artículo 3 de la LDPCIEO, para ahondar en la definición del sujeto, distingue “pueblos indígenas” de “comunidades indígenas”. Describe estas últimas como

conjuntos de personas que forman una o varias unidades socioeconómicas y culturales en torno a un asentamiento común, que pertenecen a un asentamiento común, que pertenecen a un determinado pueblo indígena de los enumerados en el artículo 2º de este Ordenamiento y que tengan una categoría administrativa inferior a la del municipio, como agencias municipales o agencias de policía.

Esta disposición parece condicionar la existencia de una comunidad indígena a la pertenencia a un pueblo indígena y a una categoría administrativa. Se entiende que un municipio no pueda ser una comunidad indígena, ¿pero en qué categoría caben entonces los municipios que se rigen por usos y costumbres, según la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca? ¿Son comunidades indígenas, pueblos indígenas o municipios indígenas?

Por otra parte, si la comunidad misma es titular de los derechos que reconoce la ley, cabe suponer que actuará por medio de sus representantes, quienes, dado el caso, tendrán personalidad jurídica reconocida para hablar en nombre de los

integrantes. En cuanto al indígena como individuo, no queda claro si es sujeto individual de los derechos formulados en la ley o sólo en tanto que miembro de la comunidad. Quedan dudas también sobre los indígenas que no viven en sus comunidades. ¿Se les aplicarán o no las disposiciones del derecho indígena y las leyes que puedan dictarse sobre la materia en el futuro?⁷⁹ ¿Y qué será de los no indígenas que se encuentren en el territorio de una de estas comunidades? En otras palabras, ¿la comunidad tiene un espacio de jurisdicción o es sólo sujeto de derechos? El artículo 39 dispone que “es competente la autoridad indígena del lugar en donde se cometió el delito o la infracción”. Si el infractor no es indígena, ¿ha de juzgársele según los sistemas normativos indígenas? En cambio, el artículo 32 señala que

en todas las etapas procesales y al dictar resolución, los jueces, procuradores y demás autoridades administrativas que conozcan del asunto [en que un indígena sea parte], deberán tomar en consideración la condición, prácticas, tradiciones y costumbres del o de los miembros de los pueblos y comunidades indígenas.

No queda claro si se dará prioridad a la definición de las costumbres que proponga el individuo o a la que proporcione el grupo. De cualquier modo, si un “no indígena” comete una infracción en el territorio de una comunidad se le juzgará según los sistemas normativos indígenas (*lex loci actus*).⁸⁰ En cambio, si un indígena

⁷⁹ Miguel Carbonell, “Comentario al Artículo 2º” en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (versión comentada), México, Porrúa, 2006, p. 41.

⁸⁰ Ley del lugar donde se realiza un determinado acto jurídico, según el principio *locus legit actum* (la ley del lugar debe regir el acto).

comete la infracción donde no rigen los sistemas normativos indígenas, se le juzgará tomando en cuenta sus propias costumbres y la *lex personae*.⁸¹ ¿Cómo justificar esta lógica de doble rasero? ¿Cómo resolver las tensiones con el artículo 13 de la Constitución federal, que establece que “nadie puede ser juzgado por leyes privativas⁸² ni por tribunales especiales”? Además, tanto a las comunidades como a los pueblos indígenas se les reconoce, según la ley oaxaqueña, el “carácter jurídico de personas morales de derecho público, para todos los efectos que se [sic] deriven de sus relaciones con los Gobiernos Estatal, Municipales, así como con terceras personas”. ¿Cómo ha de expresarse la voluntad individual de un miembro de la colectividad considerada “persona moral de derecho público”?⁸³

2) *La autonomía*

Según el artículo 3 de la LDPCIEO, la autonomía se define como

la expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas como partes integrantes del Estado de Oaxaca, en consonancia con el orden jurídico vigente, para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica,

⁸¹ Ley según la persona; se refiere a la ley nacional o del domicilio, o a la ley en el lugar de residencia habitual de la persona.

⁸² “Propio y peculiar singularmente de alguien o algo, y no de otros”, *Diccionario de la Real Academia Española*, 22ª edición, formato electrónico.

⁸³ Persona jurídica de derecho público es la que participa de la autoridad del Estado para la prestación de servicios públicos.

administración de justicia, educación, lenguaje, salud, medicina y cultura.

En el mismo sentido, el artículo 13 señala que “tendrán el derecho de adoptar libremente su toponimia, cultura, lengua y formas de gobierno, del pueblo indígena al que pertenezcan”.

Las disposiciones dan a las colectividades la facultad de decidir sobre sus recursos, instituciones políticas y administración de justicia y temas de educación, cultura y salud. Se entiende que el objetivo es evitar que el Estado o algunos individuos impongan a las comunidades decisiones sobre esos temas. No obstante, no queda claro cómo ha de decidir el grupo. Aunque éste es un problema común a las sociedades, en la comunidad indígena suelen confundirse los ámbitos público y privado, por lo que las decisiones del grupo (o de sus autoridades) son capaces de invadir la vida privada de los individuos miembros. La ley no contempla este peligro potencial y, por ende, no establece restricciones a la “voluntad” de la comunidad.

Más adelante, se especifica el ejercicio de la autonomía en lo referente a las normas consuetudinarias. El artículo 10 establece que “cada pueblo o comunidad indígena tiene el derecho social a darse con autonomía la organización social y política acorde con sus sistemas normativos internos”. En el mismo sentido, el artículo 28

reconoce la existencia de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas con características propias y específicas en

cada pueblo, comunidad y municipio del Estado, basados en sus tradiciones ancestrales y que se han transmitido oralmente por generaciones, enriqueciéndose y adaptándose con el paso del tiempo a diversas circunstancias.

Esta redacción contrasta con la de las disposiciones sobre “la identidad” y “las tradiciones” en referencia a la civilización mesoamericana. Parece reconocer la naturaleza híbrida y cambiante de los sistemas normativos. Igualmente, admite que éstos varían de un grupo a otro. Esto significa que, a sabiendas de la enorme variedad de sistemas normativos, la ley los agrupa y reconoce en unas cuantas disposiciones generales. Sin embargo, para tratar de guardar coherencia con el ordenamiento jurídico mexicano, establece que las normas consuetudinarias indígenas no pueden contravenir las constituciones federal y estatal en materia de derechos humanos:

Artículo 29.- El Estado de Oaxaca reconoce la validez de las normas internas de los pueblos y comunidades indígenas en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad, siempre y cuando no contravengan la Constitución Política del Estado, las Leyes Estatales vigentes ni vulneren derechos humanos ni de terceros.

La disposición es comparable con la del artículo 2 de la Constitución mexicana. Su primer apartado especifica la forma en que los pueblos y comunidades ejercerán su derecho a la autonomía y a la libre determinación. En los dos primeros puntos se reconoce a los pueblos y comunidades el derecho a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

El reconocimiento de los sistemas normativos indígenas corresponde a los que Kymlicka ha llamado “derechos de autogobierno”, que ceden algunas atribuciones de carácter político y jurisdiccional a las minorías protegidas.⁸⁴ El artículo 2 de la Constitución federal, como la ley oaxaqueña, indica que el límite para la práctica de los usos y costumbres es el respeto por los derechos fundamentales que reconoce esa Constitución. La LDPCIEO define expresamente los derechos individuales en su artículo 3 como “las facultades y las prerrogativas que el orden jurídico oaxaqueño otorga a todo hombre o mujer, independientemente de que sea o no integrante de un pueblo o comunidad indígena, por el solo hecho de ser personas [sic]”.

⁸⁴ Will Kymlicka, *The Rights of Minority Cultures*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

Sin embargo, en muchas comunidades donde han regido durante siglos las normas consuetudinarias, no han existido mecanismos para hacer valer las garantías individuales. ¿Cómo podría facilitarse su cumplimiento con la formalización de los sistemas normativos indígenas? Al insistir en la obligación de respetar las garantías individuales, los derechos humanos y la dignidad de las mujeres, se reconoce que existe la tendencia a pasarlos por alto. Si, por ejemplo, un hombre golpea a su mujer adúltera, la comunidad y sus autoridades –e incluso la mujer– pueden calificar el acto como justo.⁸⁵ La violencia no es privativa de las comunidades indígenas, pero, para denunciarla jurídicamente, una mujer indígena probablemente tenga que acudir a instancias de justicia “no indígenas”.

Más aún, sorprende que tanto la Constitución mexicana como la LDPCIEO se refieran a “conflictos” y no a infracciones, delitos o faltas. La redacción parecería querer minimizar anticipadamente la gravedad de los actos, pese a que los “conflictos” en las comunidades, en especial los relacionados con las tierras pero también los del orden familiar, pueden desarrollarse de manera violenta y derivar en violación de las leyes generales. En el texto se advierte la intención del legislador de armonizar las normas de inspiración multiculturalista con el ordenamiento jurídico nacional. Se establece la obligación de respetar ciertas formalidades y principios generales. El segundo apartado del artículo 38 de la LDPCIEO estipula que al impartirse justicia y aplicarse las normas consuetudinarias:

⁸⁵ Véase Flor María Pérez Robledo, “Pegar ‘de balde’/pegar ‘con razón’. Aproximación etnográfica a las prácticas violentas hacia las mujeres en comunidades tojolabales” en Teresa Fernández de Juan (coord.), *Violencia contra la mujer en México*, México, CNDH, 2004, pp. 51-70.

- a) Las audiencias serán públicas;
- b) El infractor y en su caso el demandado serán oídos en justicia [sic];
- c) La detención no podrá exceder de 36 horas si el asunto es administrativo. Si se trata de probable delito, la detención no excederá de 48 horas;
- d) Todas las formas de incomunicación y de tortura del presunto infractor quedan prohibidas;
- e) La resolución principal se asentará por escrito, [sic] y contendrá las razones motivo de la misma; y
- f) Las sanciones que se impongan en ningún caso atentarán contra los derechos humanos ni contra las garantías individuales y sociales establecidas en la Constitución General de la República.

Adicionalmente, se establecen mecanismos con la intención de hacer compatibles los sistemas normativos indígenas con los del ordenamiento mexicano. El artículo 34 establece que

las decisiones tomadas por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas con base en sus sistemas normativos internos y dentro de sus ámbitos jurisdiccionales, serán compatibilizadas y convalidadas por las autoridades estatales respectivas, cuando se sometan a su consideración, siempre y cuando no contravengan la Constitución General de la República.

Se antoja preguntar qué ocurre si las autoridades indígenas no someten las decisiones a la consideración de las autoridades estatales.

Otro de los límites para imponer los sistemas normativos es el que fija el tipo de “asuntos internos” que son competencia de las autoridades comunitarias. A diferencia de las leyes federales, las de Oaxaca sí precisan cuáles deben tratarse según la ley ordinaria y cuáles según las normas tradicionales. El artículo 38 de la LDPCIEO establece en su primer apartado que

las autoridades comunitarias administrarán justicia aplicando sus sistemas normativos internos:

- a) Tratándose de controversias en las cuales ambas partes sean indígenas, ya sea que pertenezcan a un mismo pueblo o a pueblos diferentes.⁸⁶
- b) Que la materia de las controversias verse sobre: delitos que estén sancionados en el Código Penal del Estado de Oaxaca, con pena económica o corporal que no exceda de dos años de prisión, en éstos [sic] casos las autoridades comunitarias actuarán, a través de sus órganos competentes, como auxiliares del Ministerio Público o del Poder Judicial; tenencia individual de la tierra en la comunidad de referencia, faltas administrativas y de policía; atentados contra de [sic] las formas de organización, cultura, servicios comunitarios, trabajos y obras públicas; cuestiones del trato civil y familiar; incumplimiento del deber de las madres y padres de familia

⁸⁶ Según el art. 38 de esta ley, cuando el conflicto involucre como partes a indígenas y no indígenas, el infractor, tratándose de asunto penal, o el demandante, si el asunto no es penal, podrá elegir a la autoridad a la que someterá la controversia.

consistente en enviar [sic] a sus hijos e hijas a la escuela; y en general, todos aquellos casos en los que los ascendientes o los esposos y esposas no se conduzcan como buenos padres y madres de familia.

Sorprende la expresión “atentados contra las formas de organización, cultura, servicios comunitarios”, toda vez que no hay ninguna descripción detallada de lo que serían. Un atentado implica, según el Diccionario de la Real Academia Española, “agresión o desacato grave a la autoridad u ofensa a un principio u orden que se considera recto”. También significa “delito que consiste en la violencia o resistencia grave contra la autoridad o sus agentes en el ejercicio de funciones públicas, sin llegar a la rebelión ni sedición”.⁸⁷ ¿Qué actos se consideran entonces atentados contra la cultura o contra las formas de organización? Por lo que hace a la cultura, primero sería necesario expresar en términos legales qué designa y qué elementos la forman. Se requeriría especificar también si la modificación de esos elementos ha de interpretarse como atentado. Igualmente, habría que definir las “formas de organización”. Si éstas reúnen en las mismas jerarquías los cargos religiosos y civiles, como ocurre en muchas comunidades de Oaxaca, ¿el negarse a cooperar para las fiestas religiosas implica desacato a las formas de organización comunitarias o “resistencia grave contra la autoridad”?

Al respecto, el tercer párrafo del artículo 16 de la Constitución local expresamente reconoce a los pueblos y comunidades indígenas “sus formas de

⁸⁷ *Diccionario de la Real Academia Española*, 22ª edición, formato electrónico.

expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y en general para todos los elementos que configuran su identidad [sic]”. Si los miembros de una comunidad profesaran varios credos, ¿la protección de las expresiones religiosas sería igualitaria? Y, si la identidad se considera en forma colectiva, ¿cuáles expresiones religiosas se admiten como constitutivas de esa identidad? ¿Cuántos credos han de protegerse? La redacción del artículo parece no prever que los integrantes de una comunidad profesen religiones diferentes. ¿Qué ocurre si “la comunidad” decide que algunas religiones son “más constitutivas de la identidad” que otras? El texto considera la protección de las expresiones religiosas como asunto de orden público y como responsabilidad del Estado. La contradicción con el artículo 130 de la Constitución federal, que establece “el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias”, es evidente.

Esta disposición, al igual que otras cuyo objetivo es dar protección a la diferencia cultural, exhibe la dificultad para definir en términos jurídicos las identidades y los elementos que las forman. Este problema destaca en el caso del derecho a elegir a las autoridades municipales según las normas consuetudinarias, donde también puede observarse contradicción con los derechos que garantiza la Constitución federal.

3) *Mecanismos electorales diferenciados*

El artículo 2 de la Constitución federal reconoce a los “pueblos y comunidades indígenas” el derecho a “elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno”. En el mismo sentido, el artículo 25 de la Constitución de Oaxaca dispone que “la ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos”. El texto es muy similar al del artículo 18 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca y al del artículo 17 del Código de Procedimientos Electorales, que manda que “en aquellos Municipios que [sic] la elección de sus autoridades se realice por el régimen de usos y costumbres, se respetarán sus prácticas y tradiciones con arreglo a lo dispuesto en la Constitución Particular y en este Código”. El mismo ordenamiento, en su artículo 109, describe el procedimiento electoral consuetudinario como “el conjunto de actos realizados por las autoridades electorales competentes y por los ciudadanos de una comunidad, para proponer públicamente a los concejales municipales y para elegirlos, basados en las normas consuetudinarias del municipio”. El artículo 110 añade el reconocimiento de “la asamblea general comunitaria” como “principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el Ayuntamiento”.

De nuevo, resalta cómo estas disposiciones pueden contravenir las leyes nacionales y uno de los derechos fundamentales del individuo. En la mayoría de los 418 municipios oaxaqueños donde se elige a las autoridades por sistemas

consuetudinarios, no se ejerce el sufragio universal y secreto. ¿Qué pasa si alguien desea elegir a sus autoridades como marca la ley nacional (artículos 35, fracciones I y II, 40, 41, 114 y 116 constitucionales) para todos los ciudadanos? Si se es indígena, ¿debe renunciarse a ese derecho?⁸⁸ Muchos de los procedimientos para elegir a las autoridades comunitarias distan de ser democráticos. Emitir abiertamente el voto en las asambleas comunales, por ejemplo, exhibe públicamente a los disidentes y los deja a merced de los defensores de la “unidad comunitaria”. Es el método perfecto para beneficiar a los más poderosos del grupo y facilitarles la imposición de decisiones, como apunta Juan Pedro Viqueira.⁸⁹ Además, es frecuente que en las asambleas comunitarias se ejerza presión mediante amenazas de despojo de tierras o violencia.

Piénsese ahora en el caso de las mujeres. El artículo 2 de la Constitución federal insiste en que debe garantizarse la “participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones”. En cambio, ni el Código de Procedimientos Electorales ni la Ley Municipal de Oaxaca hacen referencia explícita a la inclusión de las mujeres en las elecciones comunitarias. La única disposición local que parece tender a ese objetivo figura en la LDPCIEO, que en su artículo 46 señala que

el Estado promoverá, en el marco de las prácticas tradicionales de las comunidades y pueblos indígenas, la participación plena de las mujeres

⁸⁸ Carbonell, “La constitucionalización...”, p. 857.

⁸⁹ Juan Pedro Viqueira, “Los peligros del Chiapas imaginario”, *Letras Libres*, enero de 1999.

en tareas y actividades que éstos no contemplan y que tiendan a lograr su realización, su superación, así como el reconocimiento y el respeto a su dignidad [sic].

El reconocimiento de la vulnerabilidad de las mujeres en las comunidades indígenas es significativo. El caso de Eufrosina Cruz, hecho público en la prensa local y nacional en 2008, puso de manifiesto cómo “la costumbre” en ocasiones abiertamente contradice la universalidad de los derechos políticos que reconoce la Carta Magna.⁹⁰

Si bien los procedimientos electorales de las comunidades indígenas no son en sí mismos objeto de este trabajo, se han incluido porque fueron el punto de partida para establecer derechos diferenciados en Oaxaca. La categoría de “municipios de usos y costumbres”, en las leyes locales, es en primer lugar una distinción para fines electorales, aunque da paso al reconocimiento de una amplia gama de derechos especiales para los indígenas. Las autoridades comunitarias elegidas según la costumbre son, en la lógica del reconocimiento de identidades indígenas, las que legítimamente pueden y deben vigilar el cumplimiento de las normas consuetudinarias.

⁹⁰ El 4 de noviembre de 2007, en el municipio de Santa María Quiegolani (Sierra Sur de Oaxaca) se llevó a cabo una asamblea comunitaria para elegir a los miembros del ayuntamiento según usos y costumbres. La candidata Eufrosina Cruz Mendoza fue relegada por el hecho de ser mujer y profesionista. Esta decisión, que puso el nombre del municipio en los principales diarios nacionales y extranjeros, llevó a miembros del Congreso local a proponer la enmienda de la Constitución estatal. *Milenio*, 12 de abril de 2009.

c) *La costumbre*

1) *Origen de las instituciones comunitarias*

Las instituciones comunitarias que conocemos hoy son resultado de fenómenos constantes de imposición, adaptación, apropiación y reinención de formalidades y principios de organización. Aunque hay interpretaciones que acentúan la herencia precolombina y otras que destacan el legado colonial, lo más probable será encontrar rasgos de ambos –junto con los de épocas más recientes– en las estructuras actuales. Es posible trazar el origen de las jerarquías civiles y religiosas de la autoridad comunitaria a la instauración del cabildo español en el siglo XVI, aunque en su evolución se advierta la integración de elementos posteriores.⁹¹ Desde mediados de ese siglo la corona española impulsó la política de congregar a los indígenas, dispersos en lugares poco accesibles, en pueblos establecidos alrededor de una parroquia. Esto era lo más adecuado para facilitar el cobro de tributos y la repartición de los trabajadores indígenas. Así, se organizó a las comunidades indígenas en un cabildo de menor rango que el español y sometido a un corregidor o alcalde mayor de un cabildo de españoles.⁹²

Los españoles tenían derecho a un cabildo completo –formado por varios alcaldes y regidores– según el número de habitantes, mientras que los cabildos para

⁹¹ Véanse Bartra, *op. cit.*; Romero, *op. cit.*

⁹² Emilio Gidi, *Los derechos políticos de los pueblos indígenas mexicanos*, México, Porrúa, 2005, p. 28.

los indígenas constaban de un solo alcalde y dos o tres regidores. Las repúblicas de indios⁹³ tenían a la cabeza un gobernador, que representaba al municipio en sus relaciones con las autoridades coloniales. A esta jerarquía de cargos civiles, ligados al gobierno, se añadía la de los cargos religiosos vinculados con el financiamiento del culto católico (mantenimiento de la iglesia, pago de las misas y financiamiento de las fiestas patronales). En la actualidad, la jerarquía que reúne esas funciones está imbricada en la del ayuntamiento. Aún hoy, por ejemplo, la mayordomía (cargo religioso) es paso obligado para ascender a los puestos municipales. Los elevados costos de estas celebraciones desde tiempos coloniales hicieron de este nombramiento una especie de filtro.⁹⁴

John K. Chance sugiere que la institución del cabildo estaba ligada al sistema de “repartimiento de efectos”. En este esquema, caciques y antiguos señores fueron convirtiéndose en “principales” y, al tener acceso a los cargos más prestigiosos del cabildo, pudieron participar de los beneficios de la explotación colonial en complicidad con las autoridades españolas. Estas últimas determinaban la estratificación de las comunidades y abrían la posibilidad de ascenso social sólo a algunos individuos.⁹⁵

No existe evidencia de que haya pasado por la mente de los colonizadores otorgar autonomía política a los indígenas. El factor que quizá haya permitido una

⁹³ La distinción entre repúblicas de indios y repúblicas de españoles continuó en Oaxaca hasta mediados del siglo XIX.

⁹⁴ Recondo, *op. cit.*, pp. 53-54.

⁹⁵ John K. Chance y William B. Taylor, "Cofradías y cargos: una perspectiva histórica de la jerarquía cívico-religiosa mesoamericana", *Antropología. Suplemento*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1987, pp. 1-23; Recondo, *op. cit.*, p. 53.

forma de gobierno con algunos rasgos de autonomía (y capaz de asumir en parte el orden formal del ayuntamiento) fue el propósito de que los indígenas se controlaran unos a otros. La recaudación del tributo y la distribución del trabajo se facilitaban de esa manera. Puede entonces decirse que el modo de dominación indirecta observable en el siglo XX es el mismo que utilizaron los españoles desde el siglo XVI.⁹⁶

Las instituciones coloniales fueron transformándose en el curso de la historia. A lo largo del siglo XIX los gobernantes liberales intentaron destruir, sin mucho éxito, todas las corporaciones, entre ellas las comunidades indígenas. Juzgaban impracticable la posesión colectiva de la tierra, pero sus avances al combatirla no fueron duraderos. Igualmente, intentaron borrar la distinción entre municipios indígenas y no indígenas, al instituir universalmente el ayuntamiento. En la legislación oaxaqueña apareció el cargo de “presidente municipal” en 1857. Posteriormente, se añadió el cargo de tesorero. Ya en el siglo XX, en plena reforma agraria, se crearon más cargos según el municipio (rural o urbano). Evolucionaron en forma análoga los comités del partido oficial, cuyos titulares designaban a las asambleas y a los funcionarios del ayuntamiento. La duración de los mandatos sufrió modificaciones con el tiempo. Pasó de dos a tres años para los más de los cargos del ayuntamiento en la década de 1940. No obstante, en la mayoría de los municipios indígenas –de modo contrario a la ley de entonces– las autoridades siguieron eligiéndose cada año.⁹⁷

⁹⁶ Gidi, *op. cit.*, p. 29.

⁹⁷ Recondo, *op. cit.*, pp. 54-56.

2) *La persistencia de los usos y costumbres en Oaxaca*

El reciente reconocimiento de los usos y costumbres significó formalizar una situación que ya era. No obstante, la Constitución de 1917 insiste en la integración de los indígenas a la cultura nacional y exige respeto por las leyes de la República. En ella se establecieron principios —que contrastaban con las prácticas comunitarias— como la separación de Iglesia y Estado, la igualdad ante la ley, la prohibición del trabajo obligatorio no remunerado y el sufragio universal, individual y secreto, entre otros. En contraste, la organización de las comunidades indígenas se sustenta en el vínculo entre cargos religiosos y políticos, en derechos de ciudadanía adquiridos por mérito (la Constitución no lo exige a los ciudadanos para reconocerlos como tales), en el tequio,⁹⁸ así como en el voto público, colectivo y reservado de los hombres. Estas prácticas consuetudinarias se toleraron y reprodujeron tras la fachada del municipio libre.

Como se ha mencionado, los gobiernos liberales del siglo XIX se apoyaban en un discurso de igualdad jurídica entre los ciudadanos, con el objetivo declarado de erradicar toda discriminación por motivos sociales o raciales. No obstante, se enfrentaron a la resistencia de los indígenas oaxaqueños, entre otros. El tamaño de la población indígena del estado y su eficaz apropiación del ayuntamiento colonial quizá expliquen el arreglo por el que el gobierno cedió ante la fuerza de la

⁹⁸ “Tequio” es una palabra de origen náhuatl —no zapoteco, mixteco ni mixe— que designa una especie de faena o trabajo colectivo, obligatorio y no remunerado, que llevan a cabo los adultos en beneficio de la comunidad.

costumbre. Así pues, de 1825 a 1857 la legislación local mantuvo la institución colonial de las repúblicas de indios para los poblados de menos de quinientos habitantes. Esta distinción pudo ser el origen de la que hoy existe entre los municipios de usos y costumbres y los de partidos políticos, para fines electorales.

Del mismo modo, los municipios indígenas de Oaxaca lograron mantener el dominio colectivo de las tierras durante las reformas liberales del siglo XIX. Frente a las políticas de privatización de los bienes de la comunidad, recurrieron a la personalidad jurídica del municipio para convertirlo en propietario legal de las tierras. Por esta razón, durante la reforma agraria en las décadas de 1930 y 1940, más del 80% de las peticiones de las comunidades oaxaqueñas fueron demandas de titularización y no de dotación de tierras comunales.

También la naturaleza del territorio oaxaqueño, montañoso y con pocas tierras cultivables, favoreció la resistencia. Primero los españoles, después las élites criollas y mestizas, optaron por la explotación del comercio y la mano de obra indígena, no de la agricultura como en otras regiones. Incluso hoy la clase dirigente no se compone de terratenientes, como en el vecino estado de Chiapas, sino que es una élite urbana vinculada al comercio y al gobierno.⁹⁹

Más que la geografía, en el siglo XX la funcionalidad del arreglo entre el régimen posrevolucionario y las comunidades hizo posible la persistencia de los usos y costumbres. Fue, después de todo, una herramienta útil para consolidar el

⁹⁹ Recondo, *op.cit.*, pp. 72-73 y 80.

poder del Estado en un ambiente de heterogeneidad social y cultural más marcada que el promedio. La resistencia de las comunidades y el posible riesgo de inestabilidad política hicieron más cómodo el acuerdo tácito que la imposición de las formas de gobierno ortodoxas que reconocía la ley.

3) *La costumbre y el “dominio indirecto” del PRI en Oaxaca*

El arreglo entre quienes ejercían el poder del Estado y las comunidades se hizo por conducto del PRI. Aquéllos acreditaban a las autoridades comunitarias sin mayor formalismo legal y éstas correspondían con lealtad de súbditos. La realidad contrastaba con el discurso oficial, pero era resultado de un cálculo que convenía a ambas partes. Como apunta Rogelio Hernández,

quizá no haya otro aspecto en el cual sea tan explícito el carácter instrumental del partido que en su funcionamiento local. Los gobernadores podían obligar a las cámaras o a los alcaldes, pero lo hacían mediante el partido, para que no pareciera una intromisión. [...] La política en los estados se volvió mucho más familiar, doméstica, y por ello fue posible acostumbrarse a que los límites entre instituciones se borrarán, a que un funcionario público, un alcalde o diputado local actuara, sin distinción, como priísta convencido. Esta fluidez fue indispensable para que el partido controlara la política local y sofocara

conflictos. Ello, gracias a que contaba con una estructura partidaria que penetraba todos los ámbitos, instituciones y organismos públicos.¹⁰⁰

En las zonas rurales y, sobre todo, en las comunidades indígenas, el control del partido se ejercía de modo indirecto, gracias a intermediarios nativos de esas sociedades. Esto garantizaba la reproducción del modo de dominio al tiempo que preservaba cierto margen de autonomía política local. La figura del cacique se volvió fundamental para el mantenimiento del sistema.¹⁰¹

El estado de Oaxaca se caracterizó desde siempre por variedad lingüística y aislamiento geográfico. Los caciques tenían capacidad de movilizar a las comunidades y mediar con el Estado, en buena medida gracias a que hablaban indistintamente el español y las lenguas indígenas; a menudo aprovecharon su movilidad para hacerse de nichos privilegiados en el comercio. El reconocimiento y el apoyo simbólico y material que recibían de los funcionarios públicos eran esenciales para mantener influencia en las comunidades. De esta manera, los caciques garantizaban legitimación popular al partido y contenían las demandas de las poblaciones.¹⁰²

A partir de la presidencia de Cárdenas, los maestros rurales se convirtieron en mediadores por excelencia del gobierno central ante las comunidades indígenas.

¹⁰⁰ Rogelio Hernández, “La historia moderna del PRI. Entre autonomía y sometimiento”, *Foro Internacional*, XL (2), 2000, p. 284.

¹⁰¹ Recondo, *op. cit.*, p. 46.

¹⁰² Recondo, *op. cit.*, p. 58; Guillermo de la Peña, “Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas” en Jorge Padua *et al.*, *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México-CEMCA, pp. 27-56.

Además de enseñar el idioma español, tomaban parte en la difusión de las políticas de salud e instrucción cívica que adoptaron los gobiernos de la posrevolución. A medida que se institucionalizó el Estado, los maestros formaron la élite local y ocuparon puestos clave en los ayuntamientos con población indígena. El hecho de que los cargos municipales en las comunidades indígenas no fueran remunerados no era desventaja insuperable, pues disponían de un ingreso regular como docentes y no dependían de la agricultura de temporal para sobrevivir. Su privilegio se afianzó en la década de 1980, cuando se dispuso que los maestros elegidos para presidentes municipales tuvieran derecho a una licencia con goce de sueldo durante su mandato. Empero, al consolidarse la presencia de las instituciones del gobierno central –el INI, la Secretaría de Agricultura– aparecieron otros intermediarios que disputaron el monopolio de mediación de caciques y maestros. En las regiones donde la agricultura era más rentable, los maestros tendieron a desempeñar un papel menos importante en los asuntos de la comunidad. Ahí donde la economía regional dependía de la producción de café o de la ganadería, los que ocuparon el ayuntamiento fueron más bien los principales cafecultores y ganaderos.

La región mixe es representativa de estas últimas, por sus élites vinculadas a la ganadería y la cafecultura. Aquí, el papel de los maestros rurales fue diferente al de sus colegas en regiones vecinas. Debido al aislamiento y marginación de la zona, los profesores venían generalmente de otras localidades. En las tierras altas, por ejemplo, provenían de Villa Alta, cabecera de distrito hasta 1938, y la mayoría eran zapotecos o mestizos. Su puesto era de maestro municipal y su remuneración estaba

a cargo de las comunidades. En general, la escolaridad en la región no pasaba del cuarto año de primaria.¹⁰³

Al igual que en otras áreas del estado, en la región mixe los procesos electorales municipales transcurrían sin interferencia directa de ningún partido que no fuera el PRI, cuya representación aseguraba un comité municipal. Por lo menos hasta la década de 1980 toda la comunidad era priista, aunque no militante. El PRI formaba parte de la costumbre, sin que esto implicara relaciones comunitarias siempre armoniosas, como apunta Recondo.

4) *Las instituciones comunitarias*

Como se ha visto, las instituciones comunitarias, junto con sus mecanismos de trabajo colectivo e impartición de justicia, son en realidad un conjunto de órganos híbridos heredados de la época colonial y transformados con el tiempo, si bien la “jerarquización civil y religiosa” distintiva ha permanecido en el centro de la estructura de autoridades comunitarias.

Las jerarquías varían de un municipio a otro, pero en general la elección de las autoridades se realiza en forma colectiva, es decir por medio de asambleas más o menos abiertas, que reúnen a las autoridades municipales en funciones, a los ancianos del pueblo y al conjunto de jefes de familia de la comunidad (frecuentemente se excluye a las mujeres). Los elegidos ocupan sus cargos por

¹⁰³ Recondo, *op. cit.*, p. 67.

periodos que van de uno a tres años, según la localidad. Los mandatos se consideran un servicio a la comunidad, por lo que son obligatorios y no suelen remunerarse.

Hay tantos órdenes jerárquicos como municipios. En general, no es preciso qué cargos están por debajo del síndico o los regidores. Sin embargo, es común que, para poder ocupar alguno de los puestos, el interesado tenga que respetar la escala de funciones en el ayuntamiento (topil, mayor, secretario, tesorero, regidor síndico, presidente municipal, alcalde), para la celebración de fiestas religiosas (mayordomo, capitán, miembro de la banda municipal) o para la gestión agraria (comisariado de bienes comunales o ejidales). En principio, una persona puede tener acceso a los cargos de presidente municipal o alcalde –en lo alto del organigrama– sólo después de haberse desempeñado como topil, mayor, suplente, regidor o capitán de festejo. Generalmente no está permitido repetir estos cargos, en su mayoría anuales, aunque algunos –como el de capitán de festejo– se ejercen sólo durante la fiesta religiosa. La vigencia de los mandatos de mayor, comisariado de bienes comunales, miembro del consejo de vigilancia o topil es de una semana a un mes. Según este esquema, hasta doscientas personas pueden servir (a cambio de prestigio y quizá alguna otra ventaja) a la comunidad cada año.

El acceso a un cargo municipal no es objeto de competencia abierta entre los candidatos, sino que los proponen los demás miembros de la asamblea. Tampoco es resultado mecánico del ascenso en la escala; hay política y negociaciones al organizar la distribución del poder, como en cualquier otro grupo. No todas las personas tienen acceso a los mismos puestos, y el orden jerárquico varía según el municipio.

La aplicación de las normas es relativamente flexible: cambia según las circunstancias y en función de las relaciones de fuerza dentro y fuera de la comunidad.¹⁰⁴

5) El sistema de cargos en la región mixe

En el municipio mixe raramente se observa la división legal de funciones establecida en la Ley Orgánica Municipal de Oaxaca. En general las decisiones se toman colectivamente, y las tareas de las autoridades no coinciden del todo con lo estipulado en las leyes. El síndico cumple con la labor de juez en la mayor parte de los litigios. El alcalde interviene ocasionalmente en conflictos por tierras entre miembros de la comunidad y en asuntos familiares. Sin embargo, su papel no tiene que ver con la justicia, sino con la organización de las fiestas religiosas del pueblo. Debe ocuparse de cambiar mayordomos y capitanes de festejo, de enrolar a las personas que pagarán los fuegos artificiales y de invitar a las bandas de otros municipios. Debe también coordinar las actividades de la fiesta, desde la disposición de las mesas hasta las corridas de toros o jaripeos, pasando por las innumerables procesiones. Sobre todo, debe supervisar la atribución, a cada capitán de festejos, de las bandas locales o invitadas que deberá atender durante la fiesta. Ninguna de estas funciones tiene mucho que ver con las que designa la ley para quienes imparten justicia. Otros cargos, como el de mayor o topil (encargado de mantener el orden), figuran entre los tradicionales del ayuntamiento mixe, que no se reconocen en la normatividad estatal.

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 56-57.

La asamblea y el consejo de ancianos son instituciones centrales en la organización política de las comunidades mixes, y en ellas recae la mayoría de las decisiones importantes de la autoridad municipal, pero ésta no ha sido siempre la norma. Según Recondo, es muy posible que hasta la década de 1970 la asamblea no haya tenido la misma función ni la misma composición que hoy. En la actualidad, la asamblea y el consejo congregan a los adultos de la comunidad (en ocasiones también a los jóvenes casados que no han alcanzado la mayoría de edad) para discutir los asuntos públicos y votar alguna decisión. En las décadas de 1940 y 1950 la composición de las asambleas era parecida a la de hoy, excepto porque no participaban las mujeres. Sin embargo, los maestros rurales introdujeron la mayoría de los procedimientos legales en la década de 1960. A partir de entonces se empezó a nombrar una mesa de debates al inicio de cada sesión. Se optó por escribir el orden del día y las resoluciones sometidas a voto en un pizarrón. Se instituyó también el nombramiento de las personas encargadas de contar los votos (emitidos a mano alzada) y de elaborar actas al final de la reunión.¹⁰⁵

La asamblea comunitaria es el mecanismo privilegiado para resolver asuntos públicos en el municipio de usos y costumbres. Los altos mandos del ayuntamiento recurren constantemente a ella para tomar decisiones, que van desde la determinación de los trabajos por emprender en la comunidad y la organización del tequio hasta los conflictos por límites territoriales y los juicios de delitos graves. Puede decirse que las autoridades en cierta medida dependen del consentimiento de

¹⁰⁵ *Ibid.*, pp. 75-76.

los gobernados y que el poder en la comunidad es relativamente difuso. Sin embargo, como se verá más adelante, se manifiestan la política y las relaciones de fuerza, toda vez que las autoridades tienen el reconocimiento del Estado, y éste, a su vez, les da autonomía en tanto conserven el orden social y se sepan subordinadas a los órdenes superiores de gobierno.¹⁰⁶

6) Conflicto y consenso en la comunidad

En la comunidad indígena, el conflicto y las relaciones de poder están tan presentes como en cualquier otro grupo. Las decisiones de las asambleas no se adoptan solamente en función de las jerarquías de servicio comunitario. Quienes debaten y deciden no son individuos aislados, sino personas que forman parte de un conjunto de lazos sociales y familiares (compadrazgo y matrimonio, entre otros). Los antagonismos entre facciones, entre familias y entre individuos son constantes, debido a conflictos por el control de la tierra, desigualdades sociales y competencia por prestigio y poder. La designación de autoridades y la toma de decisiones en la asamblea expresan esos conflictos y reflejan el estado de las relaciones de poder en un momento dado. La “unanimitad” suele ser un mero formalismo para ocultar votaciones divididas. Sirve como fachada para protegerse –con cierta razón– del mundo exterior hostil y garantiza la reproducción del grupo.

¹⁰⁶ *Ibid.*, pp. 56-57.

En la asamblea puede apreciarse con mayor claridad la lógica de la unidad y del equilibrio social como ideales de vida pública en la comunidad. Es un escenario donde se manifiestan problemas, argumentos y disentimiento, pero también la necesidad de mantener el pacto social y de concluir en acuerdo o consenso.¹⁰⁷ La asamblea comunitaria funciona de manera tal que la toma de decisiones contribuye a mantener un frágil equilibrio social donde los órdenes público y privado suelen confundirse. Hay debate pero, como en cualquier otra colectividad, no se admite fácilmente la discusión sobre los fundamentos de la organización sociopolítica. Por eso, cuando un individuo o grupo cuestiona la validez de la costumbre y del conjunto de normas para resolver los problemas por consenso, corre peligro la supervivencia de la colectividad como tal. En otras palabras, según la lógica comunitaria la colectividad es prioritaria. El individuo existe como parte de ella, pero el grupo tiene primacía. De ahí que, como se verá en la exposición de dos casos, las comunidades tengan tanta dificultad para lidiar con posturas disidentes y con los principios liberales establecidos en la Constitución federal, según los cuales las libertades individuales deberían predominar.

¹⁰⁷ María Cristina Velázquez, *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, México, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, 1998, p.164.

III

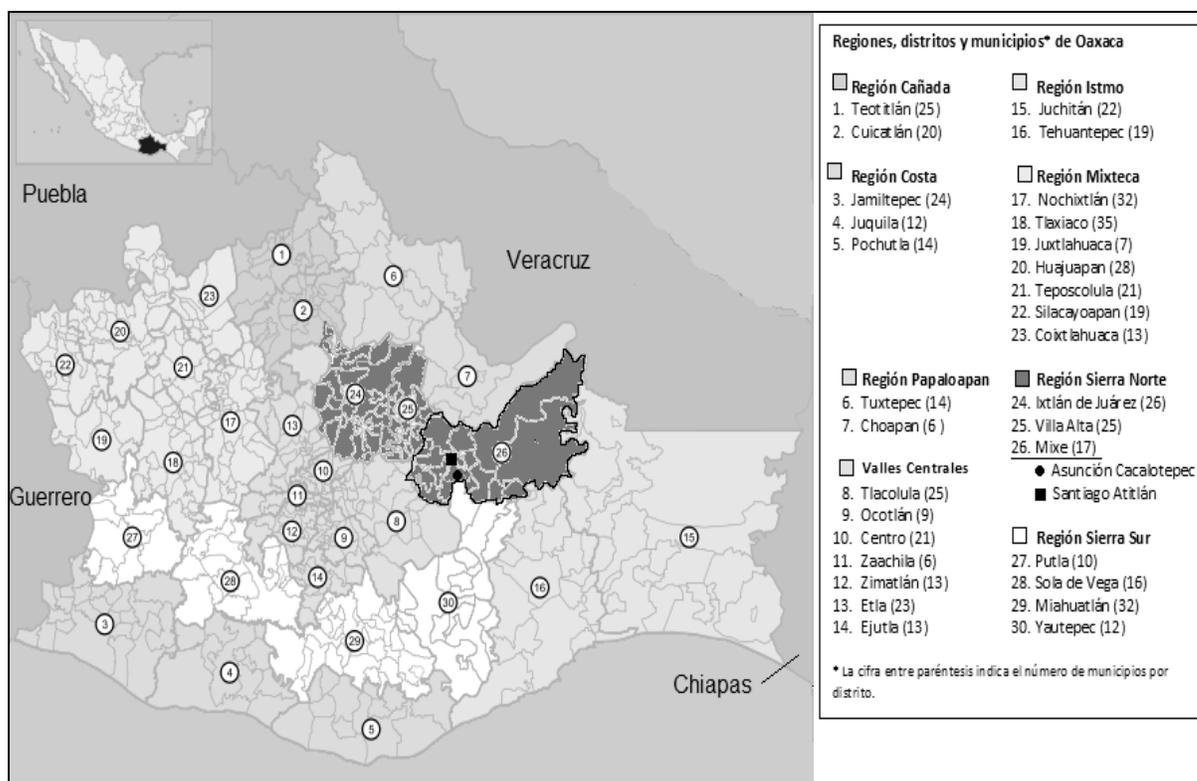
INTOLERANCIA RELIGIOSA. DOS ESTUDIOS DE CASO

Los casos aquí presentados tuvieron lugar entre abril de 2005 y noviembre de 2008 en municipios del distrito mixe, región Sierra Norte de Oaxaca. Ambos, Santiago Atitlán y Asunción Cacalotepec, son municipios de usos y costumbres, según la clasificación oaxaqueña. La religión mayoritaria es la católica, eje de la vida pública y la organización comunitaria. Los primeros predicadores protestantes llegaron a la zona mixe en la década de 1950, aunque no fue sino en la de 1970 cuando empezó a documentarse el estallido de violencia por motivos religiosos.¹⁰⁸ Según se verá, en opinión de las autoridades tradicionales, el que algunas personas abandonen el catolicismo para abrazar credos protestantes constituye una amenaza a la unidad comunitaria y a la integridad de la cultura y las tradiciones, de lo que resultan ataques y violaciones a los derechos fundamentales de los “disidentes”.

La Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca (CDDHO) recibió las denuncias y documentó los acontecimientos. Esto aseguró la

¹⁰⁸ Gabriela Kraemer, *Autonomía indígena. Región mixe. Relación de poder y cultura política*, México, Universidad Autónoma de Chapingo-Plaza y Valdés-CONACYT, 2003, p. 102.

disponibilidad de oficios, actas y declaraciones que, de otra manera, habrían sido prácticamente inaccesibles. La descripción de lo ocurrido se basa en esos documentos de la Comisión, que en ocasiones presentan narraciones confusas o contradictorias. Incluso la redacción de las recomendaciones denota, a menudo, poco rigor en la reconstrucción de los hechos. En los párrafos siguientes intento delinear lo ocurrido para luego examinarlo.



*Región Sierra Norte y distrito mixe. Ubicación de Santiago Atitlán y Asunción Cacalotepec*¹⁰⁹

¹⁰⁹ Elaboración propia, con imágenes del INEGI y de la *Enciclopedia de los municipios de México*.

a) *Intolerancia religiosa en Estancia de Morelos, municipio de Santiago Atitlán*

El municipio de Santiago Atitlán tiene una extensión de 82.93 km². Se localiza en la Sierra Norte de Oaxaca y pertenece al distrito mixe. Colinda con Santiago Zacatepec al norte, con Tamazulapam del Espíritu Santo y Asunción Cacalotepec al sur, con Santa María Tlahuitoltepec al este y con Santa María Alotepec al sur y al este. Está a 317 km de la capital del estado. La cabecera municipal es Santiago Atitlán. Las localidades que le siguen en número de habitantes son Estancia de Morelos y San Sebastián.

Su población es de 3 187 habitantes, 2 790 de los cuales hablan alguna lengua indígena, mayoritariamente el mixe. De estos últimos, 2 013 hablan también el español.¹¹⁰ El orden jerárquico de los cargos civiles está ligado al de los religiosos. Estos últimos sirven para mantener la parroquia y organizar las celebraciones propias del catolicismo, que es la religión predominante en el municipio. La agricultura es la principal actividad económica, con predominio del cultivo del café.

¹¹⁰ INEGI, “Información seleccionada según municipio” en *Conteo de población y vivienda 2005*.

1) Descripción del caso

El 2 de abril de 2005 se celebró una reunión general de ciudadanos en la comunidad de Estancia de Morelos, agencia de policía¹¹¹ del municipio de Santiago Atitlán. La asamblea reunida acordó prohibir a las veinticuatro familias integrantes de la Iglesia Adventista del Séptimo Día congregarse, recibir visitas de personas que profesaran la misma fe y utilizar los servicios públicos de agua potable, panteón, centro de salud y escuela. Esas familias afirmaron ser originarias del lugar y formar parte de la Iglesia Adventista desde 1995. Según el acta de asamblea, recabada como evidencia en el expediente de la CDDHO, el agente municipal expresó que “a petición de los habitantes de la población se les giró un citatorio”, donde se les notificó la prohibición de realizar actividades religiosas sin consentimiento de la autoridad.¹¹²

Según testimonio de Aniceto Aldaz García, se obligó a los adeptos de esa Iglesia a firmar el acta de acuerdo, bajo amenaza de detención. Catorce días después se encarceló a aproximadamente cincuenta simpatizantes del credo. El testimonio coincidió con la denuncia telefónica de Paula Antonio García, habitante de Estancia de Morelos, quien informó que autoridades públicas de la agencia detuvieron a su esposo, pastor de la Iglesia Adventista. Según acta circunstanciada del 21 de abril de 2005, la ciudadana expresó temor por la vida de su cónyuge. Indicó que el 16 de abril de ese año otros cuarenta y ocho integrantes de esa Iglesia estuvieron detenidos durante veinticuatro horas sin haber cometido delito. El 23 de septiembre de 2005 se

¹¹¹ Es una unidad administrativa inferior (y subordinada) al municipio, con reconocimiento en el art. 10, fracc. II, de la Ley Municipal del Estado de Oaxaca.

¹¹² Acta presentada como evidencia en el expediente CEDH/487/(14)/OAX/2005.

presentó evidencia de la detención: dos fotografías donde aparecen cerca de treinta personas retenidas.¹¹³

Corroboró esta versión el delegado de gobierno en el municipio de Ayutla (distrito mixe), quien señaló que todos los detenidos recuperaron su libertad en veinticuatro horas, a excepción del pastor. Igualmente dijo tener planeada una mesa de negociación “priorizando la libertad del detenido”. Señaló que el conflicto era de naturaleza agraria, pero que tenía “mucho que ver la intolerancia religiosa”.

El acta de asamblea del 26 de abril de 2005, que celebraron las autoridades municipales y comunales de Estancia de Morelos, en presencia del personal de la delegación de gobierno del municipio de Ayutla, da cuenta de que se acordó “la no existencia de sectas religiosas en la comunidad, ya que causan divisionismo [sic]”. Constan también la decisión de la asamblea de encarcelar a varios integrantes de la Iglesia Adventista y la determinación de que abandonaran la comunidad en setenta y dos horas. Al respecto se señala

que no se trata de defender el catolicismo, sino de mantener la unidad del pueblo, ya que las sectas religiosas destruyen culturas, usos y costumbres, y la libre determinación, por lo que, la asamblea es la máxima autoridad para solucionar los problemas [sic].

En el acta consta que, al cumplirse el plazo para abandonar la comunidad, los miembros de la Iglesia Adventista, originarios de Estancia de Morelos, se negaron a

¹¹³ Expediente CEDH/487/(14)/OAX/2005.

acatar el acuerdo que ellos mismos habían firmado bajo coacción. Según el mismo documento “querían que se les sacara a la fuerza, pero la tolerancia ha sido suficiente, determinándose en dicha asamblea, que dichas personas ya no son ciudadanos y no cuentan con alguna autoridad que los represente [sic].”

Entre las evidencias está también un escrito que firmaron miembros de la Iglesia Adventista, donde declaran que, a pesar de haber cumplido con “sus servicios y cooperaciones”, niños y adultos han sido privados de su libertad. Acusan a autoridades y habitantes de Estancia de Morelos de impedirles comprar en la tienda comunitaria, obtener atención médica, acercarse a ríos y manantiales y recibir energía eléctrica y agua potable. Afirman también que el 22 de agosto les negaron a sus hijos inscripción en las escuelas (públicas) de la comunidad. Según consta en el oficio 131, del 31 de agosto de 2005, suscrito por Emiliano Olivera Quintas, agente municipal de Estancia de Morelos,

no se les ha prohibido su fe, sólo que respeten [sic] los acuerdos de la comunidad de no permitir la entrada de personas ajenas que tienen las mismas prácticas que ellos, tampoco reunirse en grupos en una casa ajena para realizar sus cultos, convencer a otras personas con promesas y ayudas pues son libres de profesar su fe y de salir a otras comunidades, a sus asambleas o convenciones [sic].

En las evidencias recabadas por funcionarios de la CDDHO, el agente municipal insiste en que no se está “defendiendo el catolicismo sino la unidad y organización

de la comunidad”. Señala después que “personal de la delegación de gobierno fue testigo de que se les daba un término de setenta y dos horas para abandonar la comunidad”. Además, confirma que “la asamblea que es la máxima autoridad determinó limitarlos de algunos servicios como medida cautelar porque sus actitudes han sido de reto y burla, pero no se les ha suspendido el agua [sic]”. El 15 de agosto de 2005, sin fundamento legal alguno, las autoridades señaladas como responsables permitieron la expulsión –y el despojo de las propiedades– de veinticuatro familias de Estancia de Morelos que se desplazaron a Tlacolula de Matamoros, en el mismo estado.

2) *Solución mediante conciliación*

En la mayoría de los documentos de la CDDHO relativos al caso se habla de conflicto y no de violación a la libertad de culto. El asunto se interpreta como un problema entre grupos, no como un agravio que cometen algunos ciudadanos (y sus autoridades locales) en perjuicio de otros. Según esa lógica, las autoridades tratan de resolver el asunto buscando acuerdos y no presuntos culpables. Su objetivo es restablecer el equilibrio comunitario mediante consenso, no perseguir a quien resulte responsable.

El titular de la dirección de gobierno en el distrito de Zacatepec, región mixe, “invita” al agente municipal de Estancia de Morelos a reunirse para discutir el asunto, según consta en el oficio 2630 del 30 de agosto de 2005. Las autoridades de

Estancia de Morelos responden al director de gobierno diciendo que tienen “disponibilidad de continuar la conciliación respecto al asunto de intolerancia religiosa”.¹¹⁴ Aun en el oficio que el director de gobierno turna al director del Instituto de Educación Pública de Oaxaca, para que acepte la inscripción tardía de los hijos de adventistas, se expresa que el propósito de la solicitud es “mantener el orden”, no hacer valer el derecho a la educación. El propio asesor legal de la parte quejosa, luego de consumado el destierro, pide a las autoridades de la CDDHO que organicen una “reunión conciliatoria en las dependencias del Estado [...] para que a través del diálogo y la concertación se llegue a un arreglo”.¹¹⁵ Por último, en el oficio 0421 del 27 de abril de 2006, suscrito por el director de gobierno, Javier Fuentes Valdivieso, se informa a la subsecretaría de Derechos Humanos del Estado que “después de múltiples reuniones entre las partes en conflicto, se observa que no hay voluntad entre los habitantes para que los integrantes de la religión adventista retornen a dicho lugar”. Expresamente se acepta que no se buscará responsables y que el resarcimiento de los daños depende de “la voluntad de los habitantes”, no del cumplimiento de la ley.

Más de un año después de que se confirmó la “no voluntad” de los habitantes, el delegado de gobierno de San Pedro y San Pablo Ayutla, región mixe, convocó a las autoridades municipales de Estancia de Morelos para dar seguimiento al asunto. El oficio DGZM.11.193/2007, de noviembre de 2007, señala que las

¹¹⁴ Oficio sin número, citado en la *Recomendación 27/2008* de la CDDHO.

¹¹⁵ Acta circunstanciada del 15 de marzo de 2006, en la que declara Adolfo Antonio Méndez Barroso, asesor legal de la parte quejosa.

autoridades de la comunidad “se comprometieron a platicar con su asamblea de comuneros con la finalidad de buscar alternativas de solución a la problemática”. Con ese objetivo, propusieron a) el regreso de las familias desplazadas, b) que la asamblea de comuneros permitiera a las familias desplazadas disponer de sus bienes y c) que los desplazados

retiraran sus quejas, denuncias o querellas e inconformidades ante las diferentes instancias; a manera de devolver la estabilidad social, paz y armonía con que se venía desarrollando la vida comunitaria en la Agencia Municipal de Estancia de Morelos, Santiago Atitlán.¹¹⁶

La negociación fue más allá. Según acta circunstanciada del 26 de noviembre de 2007, que levantó personal de la CDDHO, la autoridad municipal de Santiago Atitlán se comprometió a entregar a las autoridades auxiliares de Estancia de Morelos 934 000 pesos para “reubicar” a las familias desplazadas. En la lógica de la conciliación, negociar es hasta cierto punto natural. No obstante, el que una autoridad tenga que transferir recursos públicos a otra, para evitarle la molestia de enfrentar y coaccionar a los intolerantes, es injustificable según las leyes y principios constitutivos del ordenamiento jurídico mexicano. Una “ayuda económica” para “reubicar” a los protestantes no es otra cosa que una compensación por la expulsión y el despojo que sufrieron ante la actitud cobarde del Estado.

¹¹⁶ Oficio DGZM.11.193/2007, referido como evidencia en la *Recomendación 27/2008*.

3) Disposiciones transgredidas

En el acta del 3 de diciembre de 2005 consta que los miembros de la asamblea comunitaria y las autoridades de Estancia de Morelos quisieron obligar a un grupo de ciudadanos a “firmar de conformidad” un acuerdo. Éste los conminaba a desistir de denunciar los agravios –penal y administrativamente– y a “dejar de pertenecer” a la Iglesia Adventista.

Al respecto, el artículo 24 de la Constitución mexicana establece que “todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.” Las acciones de las autoridades de Estancia de Morelos contravienen también los derechos y libertades que en materia religiosa protege el artículo 2, incisos a, c y f, de la Ley de asociaciones religiosas y culto público (LARCP). Esta disposición garantiza a todo individuo

la libertad de tener o adoptar la creencia religiosa que más le agrade y practicar en forma individual o colectiva los actos de culto o ritos de su preferencia; a no ser objeto de discriminación, coacción u hostilidad por causa de sus creencias religiosas, ni ser obligado a declarar sobre las mismas; y a asociarse o reunirse pacíficamente con fines religiosos.

Al ser privados de libertad en forma arbitraria, se violaron los derechos de los ciudadanos que nos ocupan a la integridad y a la seguridad personal, a la legalidad y a la seguridad jurídica. No se cumplieron los supuestos del artículo

16 de la Constitución federal, que precisan que debe existir orden de aprehensión u orden de detención librada por la autoridad competente o flagrancia. La misma autoridad de Estancia de Morelos reconoció haber encarcelado, el 16 de abril de 2005, a veintisiete personas durante veinticuatro horas y a Pedro Méndez Aldaz por treinta y seis horas. Esto se justificó, según la autoridad comunitaria, “porque el ciudadano era el pastor de la secta religiosa y no estaba presente personalmente en las asambleas, además de por permitir que algunas personas de su grupo o él presentaran demandas con falsedades y calumnias [sic]”.¹¹⁷

Las detenciones tampoco fueron arrestos por faltas administrativas que hubiesen vulnerado ese orden. No se advierte que los integrantes de la Iglesia Adventista hayan cometido falta semejante. Dado el caso, se habría tenido que seguir el procedimiento jurídico correspondiente, pero no ocurrió así. Por consiguiente, las detenciones fueron actos no fundados ni motivados.

Por otra parte, las condiciones que impuso la asamblea comunitaria y que adoptó la autoridad de Estancia de Morelos contrarían el artículo 9 de la Constitución federal, porque prohibieron reunirse a un grupo de ciudadanos. El Estado mexicano garantiza la libertad de reunión, y las agrupaciones religiosas pueden ejercerla para llevar a cabo sus actividades. La ley garantiza que la autoridad no ha de causarles molestia en tanto no actúen contra la ley. Igualmente, al no permitir la entrada de otras personas a la comunidad

¹¹⁷ Evidencia referida en la *Recomendación 27/2008*.

(concretamente, las visitas a integrantes de la Iglesia Adventista), las autoridades comunitarias limitaron la libertad de tránsito consagrada en el artículo 11 de la Constitución federal. Por último, la expulsión de veinticuatro familias implica violación a la garantía, estipulada en el mismo artículo, para establecer el lugar de habitación en cualquier parte del territorio de la República.

b) Intolerancia religiosa en Asunción Cacalotepec

El municipio de Asunción Cacalotepec tiene una extensión de 108.45 km². Se localiza en la Sierra Norte de Oaxaca y pertenece al distrito mixe. Colinda al norte con Santiago Atitlán; al sur con Santa María Tepantlali y San Pedro Ocotepc; al este con Santa María Alotepec y San Miguel Quetzaltepec; al oeste con Tamazulapam del Espíritu Santo.¹¹⁸ Su población es de 2 095 habitantes, 1 929 de los cuales hablan alguna lengua indígena, mayoritariamente el mixe. De estos últimos, 1 426 hablan también el español.¹¹⁹ Al igual que en Santiago Atitlán, predomina la religión católica, y en la estructura de autoridades se fusionan jerarquías civiles y religiosas. La actividad económica dominante es la agricultura de temporal.

¹¹⁸ *Enciclopedia de los municipios de México*. Véase mapa, p. 88.

¹¹⁹ INEGI, “Información seleccionada según municipio” en *Conteo de población y vivienda 2005*.

1) Descripción del caso

El 14 de enero de 2006 las autoridades municipales de Asunción Cacalotepec convocaron a la asamblea comunitaria para tratar el caso de Baltazar Zárate Pérez y otros seguidores del culto de los Testigos de Jehová. Éstos no habían aceptado realizar servicios en beneficio de la fiesta religiosa local, por lo que la asamblea determinó que el grupo abandonara la población en el plazo de una semana. Se les amenazó con usar la fuerza para expulsarlos, pese a que manifestaron su disposición a participar en trabajos y cooperaciones comunitarias que no tuvieran un propósito religioso, por ejemplo, en la escuela, para ampliar carreteras y caminos o proporcionar alimentos a los maestros. Algunos miembros de la asamblea recibieron la propuesta con simpatía, otros opinaron que las creencias de los Testigos de Jehová no los eximían de participar en los festejos del santo patrono. La propuesta consta en el escrito que presentó Zárate Pérez ante la CDDHO el 10 de febrero de 2006. Ahí se menciona también que éste daría la cantidad necesaria para cubrir las obligaciones del cargo, pero sin ocuparlo propiamente.¹²⁰

En el oficio DRGZM.01.020/2006 del 20 de enero de 2006, suscrito por el delegado regional de gobierno de la zona Mixe-Choapam, se manifestó que el 12 de enero de 2006 el presidente municipal de Asunción Cacalotepec expuso el “problema de intolerancia religiosa” que existía en su comunidad, en particular con el ciudadano que no aceptó un cargo –en el templo católico– que le asignó la asamblea comunitaria. Unos días después, funcionarios de la CDDHO, junto con el

¹²⁰ Evidencia referida en la *Recomendación 28/2008*.

director de gobierno y el delegado de gobierno, se entrevistaron con autoridades de Asunción Cacalotepec. El presidente municipal expuso que en la comunidad habitaban seis o siete familias, cuyos integrantes eran Testigos de Jehová, pero que únicamente los integrantes de dos de ellas rechazaban los cargos y cooperaciones. Los funcionarios municipales señalaron que el problema comenzó cuando la asamblea comunitaria asignó a un hijo de una de esas familias el mandato de dar de comer a los deportistas durante la cuaresma y en agosto, es decir el periodo de los torneos deportivos con motivo de las fiestas del santo patrono. Rechazado el cargo, la asamblea comunitaria determinó que las familias tenían que salir del pueblo. Se les ordenó que “buscaran otro lugar, ya que no querían cooperar”.¹²¹

El 28 de enero de 2006, pese a que la autoridad negó la existencia de un acuerdo de expulsión contra los Testigos de Jehová, un grupo enardecido obligó a los quejosos a abandonar el pueblo.¹²² El pretexto esgrimido fue que se negaban a cooperar con las fiestas de la comunidad.¹²³ Ese mismo día Daniel Zárate Esteban, Silvia Martínez Reyes, Eva Zárate Pérez, Reina Filomeno Pérez, Juan Filomeno Martínez, Confesor Zárate Pérez, Martín Zacarías, Israel Zárate, Concepción Pérez Domínguez, Olga Zárate Pérez, Angélica Filomeno Pérez, Ofelia Pérez Anastacio, Baltazar Zárate Pérez, Venustiano Filomeno Pérez, Miguel Zacarías e Ilquiua Filomeno Martínez firmaron un documento que daba cuenta de los hechos: un grupo armado con machetes, palos y picos se presentó en sus domicilios para

¹²¹ *Loc. cit.*

¹²² Oficio núm. 013-2006, referido en la *Recomendación 28/2008*.

¹²³ Escrito del 1° de marzo de 2006, suscrito por el quejoso Octavio Ramírez Jiménez, referido en la *Recomendación 28/2008*.

exigirles que salieran de la comunidad, pues el plazo concedido había vencido. Para evitar la violencia, el grupo se retiró entonces del pueblo y se asentó en la población de Mitla, Oaxaca.¹²⁴

2) *Solución mediante consenso*

Como suele ocurrir cuando hay violencia en las comunidades indígenas, a lo largo de las declaraciones las autoridades insisten en minimizar la gravedad de los actos y se refieren a ellos como meros “conflictos”, sin reconocer los delitos en los que desembocaron. En el oficio del 4 de diciembre de 2008, suscrito por el director de gobierno, se informó de una reunión de la asamblea general de Asunción Cacalotepec. Según este documento, los expositores dijeron que no se trataba de intolerancia religiosa, sino de “discordia entre los agraviados y la Asamblea General”. Señalaron que los afectados “por voluntad propia y como protesta contra la asamblea y la autoridad municipal, salieron del municipio”.

Al igual que en Santiago Atitlán, las autoridades intentaron lograr consenso entre los grupos. En Asunción Cacalotepec, de nuevo se buscó la conciliación y no la responsabilidad penal o administrativa de los responsables de violar la libertad de culto y de despojar a otros ciudadanos de sus propiedades. Análogamente, el director de gobierno organizó una reunión de trabajo para resolver el “conflicto” mediante el diálogo. Durante la sesión el presidente municipal dijo “que la autoridad municipal

¹²⁴ Evidencia referida en la *Recomendación 28/2008*.

estaba en la mejor disposición de llegar a un consenso, además de que los afectados sabían que las decisiones las [había tomado] la asamblea en apego a los usos y costumbres”.¹²⁵

En la misma reunión, en presencia de autoridades de la CDDHO, el jefe del departamento de la dirección de gobierno del estado y el delegado de gobierno de la región Mixe-Choapam entregaron al presidente y al síndico municipal el inventario de bienes de los quejosos. El presidente municipal ofreció ponerlo a consideración de la asamblea y negociar para que, con la venta de los bienes inmuebles de los agraviados, se les pagara una indemnización. Igualmente, dijo estar dispuesto a acordar con la asamblea que se diera a los expulsados la oportunidad de recuperar sus bienes muebles y enseres, pero se fijaría una fecha específica para ese propósito. Las autoridades municipales no explicaron el razonamiento por el que se “indemnizaría” a los afectados con lo que resultara de la venta de sus propios bienes.

En respuesta, los agraviados y sus representantes legales solicitaron al ayuntamiento de Asunción Cacalotepec que permitiera el regreso de las familias desplazadas e hiciera valer su libertad de construir un templo religioso y predicar en el municipio. Solicitaron que, en caso de obtener una respuesta negativa, se les

¹²⁵ Oficio núm. 013-2006 del 24 de enero de 2006, suscrito por los integrantes del Honorable Ayuntamiento Constitucional de Asunción Cacalotepec, cit. en *Recomendación 28/2008*.

pagaran sus bienes muebles e inmuebles conforme al inventario que presentaron ante la CDDHO.¹²⁶

3) *En defensa de la unidad comunitaria*

El 4 de octubre de 2008 se reunió la asamblea comunitaria de Asunción Cacalotepec a petición del ayuntamiento. Participaron el delegado de gobierno de Ayutla y el jefe del departamento de gobierno y asuntos religiosos de la secretaría general de gobierno. Los representantes expusieron que el problema con los Testigos de Jehová no era estrictamente religioso, sino que se debía al “desacato a los servicios, cooperaciones y tequios”. Se dijo que esta cooperación no era de carácter religioso y que, por incumplir, los ahora expulsados cometieron actos “violatorios a las buenas costumbres de la comunidad”.¹²⁷

La primacía otorgada a la colectividad se aprecia también en la comparecencia, el 19 de julio de 2006, del presidente y el síndico municipales ante la secretaría general. Ahí expusieron que “en ningún momento las autoridades municipales han promovido la expulsión de las dos familias de la comunidad”, sino que “fue determinación de la asamblea general del pueblo”. Por ende, la responsabilidad se atribuye a la asamblea en general y no a ciudadanos o individuos en ejercicio de la autoridad.

¹²⁶ Minuta de trabajo del 19 de agosto de 2008, en la que participaron los agraviados Daniel Zárate Esteban y Juan Filomeno Martínez, personal de la CDDHO y representantes legales de la Asociación Religiosa de los Testigos de Jehová, cit. en la *Recomendación 28/2008*.

¹²⁷ *Recomendación 28/2008*.

4) Disposiciones transgredidas

En este caso, al igual que en el de Santiago Atitlán, se contraría de manera general lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución federal, que establece la libertad de culto como garantía individual que respalda el Estado. Específicamente, se viola el artículo 2 de la LARCP. Al obligar a los Testigos de Jehová a participar en las fiestas católicas se niega el derecho –consagrado en el inciso b– de los ciudadanos a “no profesar creencias religiosas, abstenerse de practicar actos y ritos religiosos y no pertenecer a una asociación religiosa”. También se violan el derecho –estipulado en el inciso c– a “no ser objeto de discriminación, coacción u hostilidad por causa de sus creencias religiosas, ni ser obligado a declarar sobre las mismas” y, de manera flagrante, el derecho que estipula el inciso d

a no ser obligado a prestar servicios personales ni a contribuir con dinero o en especie al sostenimiento de una asociación, iglesia o cualquier otra agrupación religiosa, ni a participar o contribuir de la misma manera en ritos, ceremonias, festividades, servicios o actos de culto religioso.

También las leyes locales se pasan por alto. A lo largo de los documentos que recabó como evidencia la CDDHO, el presidente municipal de Asunción Cacalotepec adjudica a la asamblea la decisión de expulsar. El artículo 48 de la Ley municipal del estado de Oaxaca establece que

el presidente municipal es el representante político y responsable directo de la administración pública municipal, y por ello tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir en el Municipio las leyes, reglamentos y demás disposiciones de orden municipal, estatal y federal.

Por consiguiente, la autoridad municipal violó también el artículo 19 de la Constitución de Oaxaca, que dispone que “todo hombre es libre de profesar la creencia religiosa que más le agrade, [...] siempre que no [constituya] un delito o falta penados por la ley”. Igualmente, se transgredió lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución federal.

Al tolerar que se despojara de sus bienes a las familias afectadas, se violó el artículo 14, que establece que “nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento [...]”. La irrupción de gente armada con machetes y palos, para sacar a familias de sus casas, y el hecho de que las autoridades municipales dispusieran de las propiedades de aquéllas violaron el artículo 16, según el cual “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa”. El que algunos habitantes de Asunción Cacalotepec interpretaran que era su derecho castigar a quienes no se ajustaron a las costumbres locales y ejercieran violencia contra ellos transgredió el artículo 17, que señala que “ninguna persona podrá

hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”. Más grave aún es que las autoridades municipales lo hayan tolerado.

c) *Leyes en contradicción*

En la exposición de los casos de intolerancia religiosa mencioné algunas de las disposiciones locales y federales transgredidas. No obstante, existen leyes en esos mismos órdenes que se contradicen y pudieron dar pauta a la conducta observada en ambos municipios. El artículo 3 de la LDPCIEO define la autonomía como

la expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas como partes integrantes del Estado de Oaxaca, en consonancia con el orden jurídico vigente, para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, lenguaje, salud, medicina y cultura.

Se podría decir que en ambos casos las autoridades de la comunidad llevaron a cabo prácticas “relacionadas con su cosmovisión”. Administraron justicia según estas prácticas, que contemplan el destierro como medida de castigo y restablecimiento del orden: para los mixes la expulsión es la pena máxima, aplicada contra todo aquel que cuestione la estructura social y política.¹²⁸ Igualmente, en rigor se apegaron al artículo 29 de la misma ley, que reconoce “las normas internas de los pueblos y comunidades

¹²⁸ Kraemer, *op. cit.*, pp. 212-213.

indígenas en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior [sic] de cada comunidad”. En esas comunidades la diferencia religiosa significa “conflicto” y se soluciona combatiendo las creencias “conflictivas”.

En Asunción Cacalotepec “la organización de la vida comunitaria” incluye el trabajo comunitario, obligatorio y no remunerado. Esa organización se apoya en los órdenes jerárquicos civiles y religiosos, por lo que la cooperación de los habitantes implica, según se expuso, participación en celebraciones religiosas y aportación de recursos o trabajo para las mismas. El que los Testigos de Jehová se negaran a cooperar puede entonces interpretarse como atentado contra las formas de organización.

Más aún, la LDPCIEO da reconocimiento jurídico al tequio, que es por definición trabajo obligatorio, no remunerado y vinculado a la vida pública de la comunidad, que coincide con fiestas religiosas. El artículo 43 establece que “las autoridades de los municipios y comunidades preservarán el tequio como expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas”. ¿Qué ocurre – como en Asunción Cacalotepec– cuando los usos del pueblo incluyen la cooperación en fiestas religiosas? Según consta en el acta del 14 de enero de 2006, ya citada, algunos miembros de la asamblea comunitaria se negaron a aceptar el acuerdo que propusieron los Testigos de Jehová, porque éstos debían participar en el festejo según los usos del pueblo.

Es cierto que el artículo 29 de la LDPCIEO dispone que lo anterior sea válido “siempre y cuando [las normas internas] no contravengan la Constitución Política del Estado, las Leyes Estatales vigentes ni vulneren derechos humanos ni de terceros”. No obstante, cuando esa “organización de la vida comunitaria” de raíz contraviene los derechos fundamentales, no es claro cómo ha de interpretarse la disposición. El artículo 44 de la misma ley anticipa la posibilidad de conflictos. Establece que

en caso de controversias entre las autoridades municipales y comunitarias, de los pueblos y comunidades indígenas, y los hombres y mujeres indígenas prestadores del tequio, la Secretaría de Asuntos Indígenas intervendrá para encontrar acuerdos conciliatorios. De no lograrse la conciliación conocerán de la controversia la Secretaría General de Gobierno y en su caso el H. Congreso del Estado.

Como en otras disposiciones, se procura que la solución incluya formas de conciliación. Sin embargo, no se advierte que el tequio, esa “expresión de solidaridad”, está relacionado con actos de culto, toda vez que la autoridad se organiza en estructuras cívico-religiosas.

Por otra parte, el inciso b del artículo 38 de la LDPCIEO establece que las autoridades comunitarias administrarán justicia aplicando sus sistemas normativos internos en el caso de “atentados [en] contra de las formas de organización, cultura, servicios comunitarios, trabajos y obras públicas; cuestiones del trato civil y familiar”. Frente a los hechos ocurridos en Estancia de

Morelos, Santiago Atitlán, el agente municipal expresó en repetidas ocasiones no estar “defendiendo el catolicismo sino la unidad y organización de la comunidad”. Entonces, cuando la unidad y organización de la comunidad se apoyan en el credo católico, como en los casos que presento, la diferencia religiosa se interpreta como atentado.

Adicionalmente, el agente municipal pudo haberse amparado en el tercer párrafo del artículo 16 de la Constitución local. Éste reconoce expresamente a los pueblos y comunidades indígenas “sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y en general para todos los elementos que configuran su identidad [sic]”. Si la identidad de los mixes de Cacalotepec –considerada colectivamente de acuerdo con las leyes– tiene entre sus elementos la religión católica, ¿cómo interpretar la disposición? Más aún, la autoridad comunitaria se organiza en una escala jerárquica civil y religiosa, y la organización política de los indígenas goza de reconocimiento jurídico.¹²⁹ ¿Cómo salvar la contradicción con el artículo 130 de la Constitución federal, que establece “el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias”?¹³⁰

Valga señalar que las normas consuetudinarias de las comunidades indígenas están concebidas para mantener la unidad del grupo y el equilibrio social. Como apunta Kraemer, el éxito de este sistema

¹²⁹ Art. 3 de la LDPCIEO y art. 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³⁰ Art. 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

se debe a que está apoyado en una cultura política con gran capacidad para resolver de manera expedita los conflictos internos, sin dejar hondas heridas en el tejido social cuando lo que está en juego pertenece al ámbito comunitario. A lo anterior hay que añadir la fuerte identidad residencial, formada en la familia, sustentada en las creencias religiosas y desarrollada mediante la participación en el sistema de cargos que orienta a cada miembro de la comunidad hacia un compromiso con la reproducción comunitaria en el más amplio sentido: cultural, material y político.¹³¹

Es natural entonces que la diferencia religiosa se vea como disidencia política, toda vez que el culto forma parte de la vida pública y da estructura al poder comunitario. Adoptar un conjunto de creencias distinto del que manda la tradición significa desconocer la legitimidad de las autoridades. Valga insistir en que esas autoridades gozan de reconocimiento legal y forman parte de la estructura de poder del Estado mexicano. En todo caso, la falla está en los legisladores, federales y estatales, que pasaron por alto (o no consideraron importante) que los principios comunitarios podían ser incompatibles con los de la democracia liberal.

Otro signo de contradicción entre las leyes se refiere a la consideración de un sujeto como indígena para fines legales. El artículo 32 de la LDPCIEO señala que las autoridades, al conocer de un asunto en el que sea parte un indígena, “deberán tomar en consideración la condición, prácticas, tradiciones y costumbres del o de los miembros de los pueblos y comunidades indígenas”.

¹³¹ Kraemer, *op. cit.*, p. 231.

Tanto en Santiago Atitlán como en Asunción Cacalotepec las autoridades municipales tomaron en cuenta las “tradiciones y costumbres” de la comunidad indígena (concebidas para asegurar la reproducción del grupo), que implicaban la homogeneidad religiosa y la cooperación para las fiestas. Si no hubieran considerado a los miembros de las sectas protestantes como indígenas, sino como ciudadanos mexicanos, habría sido más lógico que respetaran la libertad de culto consagrada en el artículo 24 de la Constitución federal.

En ese sentido, al determinar jurídicamente que algunos ciudadanos deberán ejercer la ciudadanía con el calificativo de “indígena” adjunto, se contraviene el artículo 1º de la Constitución federal:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra [sic] que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El respeto por la diferencia cultural se vuelve, en un contexto como el que he descrito, mecanismo de discriminación jurídicamente reconocido en algunas leyes, pero en contradicción con otras. La identidad, adscrita a las colectividades legalmente, de toda evidencia limita las opciones y libertades de los individuos, toda

vez que se reconocen, de manera diferenciada, ciudadanos a secas y “ciudadanos indígenas”.

IV
DERECHOS LIBERALES Y DERECHOS
DIFERENCIADOS EN FUNCIÓN DE LA CULTURA

El debate sobre el tratamiento jurídico-político que debe darse a las minorías culturales tiene por marco el discurso liberal dominante en las democracias. Si bien los problemas entre mayorías y minorías han sido constantes en la historia de estos sistemas políticos, las demandas que se sustentan en el reconocimiento jurídico de la identidad (étnica, cultural, etc.) plantean un desafío específico. México podrá estar alejado del ideal de la democracia liberal, pero no lo descarta. No es por nada que los partidarios del multiculturalismo dedican tantos esfuerzos, aquí y en el resto del mundo, a mostrar la presunta compatibilidad de los afanes multiculturales con los de la democracia liberal.

La democracia liberal combina cierta forma de gobierno con la concepción del Estado que le corresponde. Por democracia se entiende la forma de gobierno donde el poder no está en manos de unos cuantos, sino del pueblo en conjunto. Se opta por la fórmula de la representación para facilitar el ejercicio del poder. La forma democrática de gobierno, como tal, se opone a formas autocráticas como la monarquía y la oligarquía. El liberalismo se refiere a una concepción específica del

Estado, que le reconoce poderes y funciones limitados y, como tal, se opone tanto al Estado absoluto como al Estado social.¹³²

a) *El Estado según el liberalismo*

El fundamento filosófico del Estado liberal es la doctrina de los derechos del hombre, según la cual las personas tienen indistintamente y por naturaleza algunos derechos fundamentales, por ejemplo a la vida, a la libertad y a la seguridad. El Estado –más concretamente, aquellos que en un momento tienen el poder de ejercer la fuerza legítima– debe respetar esos derechos, no invadirlos sino garantizarlos contra cualquier amenaza de los demás. La constitucionalización o protección jurídica de esos derechos es esencial para limitar los poderes del Estado.¹³³

Este trabajo habla de “derechos fundamentales”, en tanto considera necesaria su existencia como derechos positivos. Hace referencia a los “derechos humanos” al citar instrumentos internacionales basados en una concepción iusnaturalista. A diferencia de aquéllos, los derechos fundamentales concuerdan con el iuspositivismo, toda vez que la protección de los individuos requiere un límite –jurídicamente establecido– a la acción del Estado y de otros elementos. La noción común que marca ese límite es la de “Estado de derecho”: aquel donde los poderes públicos se regulan con normas generales (las leyes fundamentales o constitucionales) y se ejercen en el ámbito de esas leyes, salvo el derecho del ciudadano a recurrir a un juez

¹³² Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1989, p. 7.

¹³³ *Ibid.*, pp. 11, 17 y 18.

independiente¹³⁴ para denunciar el abuso o exceso de poder. Por eso es necesario que los derechos fundamentales existan como derechos positivos, toda vez que “Estado de derecho” significa no sólo subordinación de los poderes públicos a las leyes generales (que es un límite puramente formal) sino subordinación de las leyes al reconocimiento de algunos derechos fundamentales reconocidos en una Constitución y, por tanto, en principio “inviolables”.

Los mecanismos constitucionales característicos del Estado de derecho tienen el propósito de defender al individuo contra los abusos del poder. Dicho de otro modo, son garantías de libertad, de la llamada “libertad negativa”, entendida como esfera de acción donde el individuo no sufre presiones –de quien ejerce el poder coactivo– para hacer lo que no quiere, ni obstáculos para hacer lo que desea. Por esta razón, en el pensamiento liberal la teoría del control sobre el poder y la teoría de la limitación de las funciones del Estado caminan paralelamente. Esto se debe al razonamiento según el cual el control de los abusos será más eficaz cuanto más restringido sea el ámbito donde puede intervenir el Estado. Desde el punto de vista del individuo, según el liberalismo, el Estado se concibe como un mal necesario, por lo cual debe intervenir lo menos posible en la esfera privada de los individuos.¹³⁵

Dado que en la doctrina liberal la libertad se define frente al Estado, la formación del Estado liberal puede hacerse coincidir con el crecimiento progresivo de la esfera de libertad del individuo (respecto a los poderes públicos) y, por ende,

¹³⁴ *Ombudsman* o “defensor del pueblo”.

¹³⁵ *Ibid.*, pp. 21-22.

con la emancipación gradual de la sociedad. Las dos esferas principales donde acontece esta emancipación son la religiosa (o espiritual) y la económica (o de los intereses materiales). Así, a grandes rasgos, la historia del Estado liberal coincide, por un lado, con la terminación de los estados confesionales y con la formación de los estados neutrales (agnósticos) frente a las creencias religiosas de sus ciudadanos; por otro, con la supresión de privilegios y vínculos feudales y con la exigencia de libre disposición sobre los bienes y de libertad de intercambio, fundamentales para el nacimiento y el desarrollo de la sociedad mercantil burguesa. Igualmente, la concepción liberal del Estado se contrapone a las formas de paternalismo, según las cuales el Estado debe cuidar a sus súbditos como el padre a sus hijos, bajo el supuesto de que los súbditos siempre son menores de edad. Ése fue el objetivo de las revoluciones democráticas: transformar sociedades heterogéneas (cuyos grupos estaban sometidos a regímenes de derecho diferenciados) en sociedades de ciudadanos iguales jurídicamente —no súbditos— donde ciertas libertades se establecieron como fundamentales para el individuo.¹³⁶ Según la expresión de Dworkin, los derechos se constituyeron como “triumfos frente a la mayoría” en cuanto limitaron las posibilidades de apelar al “bien común” o a la utilidad colectiva.¹³⁷

¹³⁶ Luis Villoro, “Sobre relativismo cultural y universalismo ético. En torno a ideas de Ernesto Garzón Valdés” en Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parceró y Rodolfo Vázquez (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 255.

¹³⁷ Ronald Dworkin, “Rights as Trumps” en Jeremy Waldron (ed), *Theories of Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1984, pp. 153-167.

En la doctrina liberal es igualmente importante la concepción que otorga primacía al individuo (con sus intereses y necesidades) sobre la sociedad y no al contrario, como sostiene el organicismo en todas sus formas. Esta idea no se sostiene históricamente, pero es medular en la doctrina liberal. Al existir teóricamente un “contrato social”, un acuerdo en el que se funda la sociedad, ésta deja de ser un hecho natural o independiente de la voluntad de los individuos. Por esta razón, el contractualismo moderno denota una verdadera mutación en la historia del pensamiento político, antes bajo el dominio del organicismo. La sociedad –y la institución estatal– hoy se conciben para la satisfacción de intereses y necesidades y para el más amplio ejercicio de los derechos de los individuos. Así se vuelven posibles la doctrina de los límites jurídicos al poder estatal y la supresión de los poderes intermediarios.¹³⁸

Visto el Estado en la perspectiva del individuo, el liberalismo requiere que se proteja a todos los ciudadanos en los mismos términos. Esto implica, entre otras cosas, que “el Estado limite la libertad de los ciudadanos de la manera más igualitaria posible y sin sobrepasar los límites necesarios para conseguir una igual limitación de libertad”.¹³⁹ Al apuntar a la limitación igualitaria de la libertad, en un esquema individualista y universal, el liberalismo tiene el mérito de reducir la diversidad humana a rasgos comunes. Esto hace posible justificar racionalmente, bajo el imperio del derecho, la imparcialidad que permite discernir, entre las múltiples

¹³⁸ Bobbio, *op. cit.*, p. 16.

¹³⁹ Karl Popper, *The Open Society*, cit. por Sartori, *op. cit.*, p. 18.

formas de vida de las personas, una serie de vulnerabilidades, capacidades y libertades que posee todo ciudadano y que toda sociedad justa debería proteger.¹⁴⁰

b) *Las críticas al Estado liberal*

Se ha reprochado al Estado liberal su tendencia a universalizar y llevar el individualismo hasta un extremo incongruente con la realidad social. Sus críticos señalan la escasa atención prestada a los efectos de la pertenencia étnica o cultural sobre el desarrollo de la identidad de una persona.¹⁴¹ Esto lleva a proponer derechos que vayan más allá de los liberales, con miras a proteger la identidad cultural de ciertos grupos minoritarios y disminuir su vulnerabilidad frente a la mayoría. Para este propósito, suelen pedirse derechos de autogobierno que faciliten la supervivencia de la particularidad cultural.

Quienes apoyan el reconocimiento de derechos diferenciados para las minorías culturales, de adscripción colectiva, parten de la idea del grupo, pueblo o comunidad como portadores de la cultura. Esta tendencia ha tenido auge especialmente en la tipificación de los derechos humanos en el derecho internacional, aunque también se ha visto el reconocimiento de esos derechos en

¹⁴⁰ Neus Torbisco, “El debate sobre los derechos colectivos de las minorías culturales. Una reflexión sobre la adecuación de las premisas teóricas” en Carbonell *et al.* (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa-UNAM, 2004, pp. 385-386.

¹⁴¹ *Ibid.*, pp. 383-384.

algunas legislaciones nacionales, como la mexicana.¹⁴² No obstante, la interpretación de esta clase de normas –que atribuyen una dimensión colectiva a los derechos– es muy controvertible. El derecho en los estados liberales reconoce sujetos colectivos con personalidad jurídica y capacidad para definir las reglas de sus procedimientos internos, tales como sociedades anónimas, sindicatos, clubes e iglesias, pero estos grupos no tienen capacidad legal de coerción ni de jurisdicción territorial, sus miembros se afilian voluntariamente y, sobre todo, sus normas no substituyen a la legislación del Estado en ningún dominio.¹⁴³ La compatibilidad de los derechos culturales con los derechos fundamentales individuales reconocidos en las constituciones modernas es problemática, pues la justificación que subyace los derechos diferenciados en función de la cultura se basa en postulados incongruentes con los de la democracia liberal.

Quienes defienden la necesidad de derechos diferenciados para proteger la identidad de las minorías suelen identificarse con el multiculturalismo, entendido como propuesta política (para distinguirlo del que caracteriza a las sociedades y es empíricamente observable en casi todos los estados modernos). Los partidarios del multiculturalismo –en tanto que propuesta política– no se limitan a reconocer la existencia de la diversidad cultural en una unidad política, sino que le atribuyen valor

¹⁴² Algunos instrumentos internacionales para la protección de las minorías son la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, aprobada por la Asamblea General en la resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992, y el Convenio 169 de la OIT. En Costa Rica, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Bolivia, Argentina y Venezuela se han promulgado derechos especiales para las minorías étnicas.

¹⁴³ Fernando Escalante, “Notes sur le problème indigène au Mexique”, *Cahiers des Amériques Latines*, Paris, Centre National de la Recherche Scientifique, núm. 23, 1997, p. 48.

y exigen la protección del Estado para mantenerla y vigorizarla. Consideran que las reglas liberales, al hacer caso omiso de las diferencias, producen injusticias que deben corregirse mediante “discriminación positiva” y el reconocimiento de derechos diferenciados. En general, exigen derechos especiales contra la opresión que ejerce la cultura dominante y la inclusión forzada en ella, para que los ejerzan no sólo individuos, también –y sobre todo– colectividades y “culturas”. Valga notar que los partidarios del multiculturalismo no defienden las formas de organización política y social de las culturas minoritarias porque las consideren justas (ni deseables para ellos mismos, sobre todo cuando los defensores son miembros de las sociedades mayoritarias), sino porque las juzgan adecuadas para el grupo cultural en cuestión.

Aunque a primera vista el multiculturalismo parece coincidir con el ideal de tolerancia, los supuestos son distintos. La tolerancia es uno de los valores primarios de la democracia liberal, en lo que se refiere a los individuos. En cambio, el multiculturalismo evoca un espacio de presunta libertad y convivencia entre grupos culturales. Al hablar de tolerancia tomamos como referente al ciudadano, mientras que al citar el multiculturalismo presuponemos la existencia de comunidades susceptibles de derechos y obligaciones colectivas. Subyace cada caso una idea distintiva de lo público: en el primero, como espacio que permite la individualidad no lesiva para el interés general, en el segundo, como sistema de cuotas donde

existen unidades corporativas que ostentan identidades no sujetas a voluntades individuales.¹⁴⁴

Para el liberalismo, en cambio, el individuo es el titular de los derechos fundamentales. Los principios de esta ideología privilegian la igualdad jurídica y la libertad individual, por lo tanto consideran implícitamente que la manera adecuada de combatir la discriminación contra las minorías es no tomar en cuenta sus particularidades. En otras palabras, el liberalismo busca impedir que las diferencias observables sean significativas para el derecho. Su ideal de ciudadanía universal se asocia con la homogeneidad en la distribución de los derechos. Al asignar los mismos a todos los ciudadanos, se procura garantizar las formas legítimas de diversidad en una sociedad democrática.

Este razonamiento ha de tenerse en mente al tratar el tema de los derechos de las minorías en el esquema de la democracia liberal, que impone condiciones ineludibles en la búsqueda de una sociedad más justa. La exigencia de cierta homogeneidad, como observó Edmund Burke, es una de esas condiciones.¹⁴⁵ No se equipara la homogeneidad a la supresión de diferencias culturales ni a la irrestricta adopción de los valores de una cultura dominante, sino que implica que todo individuo tenga los derechos directamente vinculados con la satisfacción de los llamados bienes básicos.¹⁴⁶

¹⁴⁴ José Luis Rodríguez Regueira, *Multiculturalismo. El reconocimiento de la diferencia como mecanismo de marginación social*, Universidad Católica de San Antonio, Murcia, documento electrónico.

¹⁴⁵ Edmund Burke, *Textos políticos*, México, FCE, 1996.

¹⁴⁶ Villoro, art. cit., p. 255.

c) *Bienes básicos y derechos humanos*

Son bienes básicos los que permiten la actuación del individuo como persona moralmente autónoma,¹⁴⁷ esenciales para la dignidad de esa persona y capaces de evitar que el derecho de la mayoría se convierta en dominación, toda vez que los derechos directamente vinculados con la satisfacción de los bienes básicos son un “coto vedado” a la negociación y a las decisiones mayoritarias. En palabras de Ernesto Garzón Valdés, “toda decisión que intente reducir los límites del ‘coto vedado’ es *prima facie* ilegítima y contradice el concepto mismo de democracia liberal”.¹⁴⁸

El debate comienza cuando se intenta definir cuáles son esos derechos “directamente vinculados con la satisfacción de los bienes básicos”: aquellos que, según la concepción iusnaturalista, solemos llamar derechos humanos. Aunque se discute de entrada qué son los derechos humanos (el problema de su naturaleza o *status*) y cuál es su fundamento (el problema de la fuente u origen), saber cuáles son esos derechos (el problema del contenido) es el punto más conflictivo. Esto podría deberse a que el catálogo de los que se consideran “bienes que proteger” se ha ampliado considerablemente desde que surgió la idea de derechos inalienables del ser humano. Hoy día, la capa atmosférica de ozono y la identidad cultural de las

¹⁴⁷ Según la expresión de John Rawls.

¹⁴⁸ Ernesto Garzón Valdés, “El problema ético de las minorías étnicas” en Carbonell *et al.* (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa-UNAM, 2004, pp. 233-234.

colectividades, por ejemplo, figuran entre los bienes básicos que protegen algunas cartas nacionales e internacionales de derechos.

Es posible distinguir cuatro categorías de derechos humanos entre los reconocidos actualmente: liberales, sociales, ecológicos y culturales.¹⁴⁹ Aunque los ecológicos no son objeto de este trabajo, incluirlos ayuda a completar el cuadro de los derechos humanos y su evolución.

Los derechos humanos “liberales” quedaron consagrados en las primeras cartas de derechos del siglo XVIII. Hoy se reconocen en la gran mayoría de las constituciones y cartas internacionales de derechos humanos. Se refieren principalmente al (meta) derecho al goce igual de los derechos fundamentales –sin discriminación alguna– a la vida, la libertad, la seguridad, la igualdad frente a la ley, el amparo de las garantías procedimentales en lo penal, la privacidad, el libre movimiento, el asilo, la nacionalidad, la formación de una familia, la propiedad privada, las libertades de pensamiento, conciencia y religión, la manifestación de opiniones, la libre asociación y la participación “activa y paritaria” en las decisiones políticas.¹⁵⁰

Los derechos humanos “sociales” no formaron parte de las primeras declaraciones de derechos. Sin embargo, desde el término de la segunda guerra mundial, se tiende a reconocerlos –hoy de modo prácticamente generalizado– en las

¹⁴⁹ Paolo Comanducci, “Derechos humanos y minorías: un acercamiento analítico neoilustrado” en Carbonell *et al.* (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa-UNAM, 2004, pp. 317-319.

¹⁵⁰ Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), arts. 1-21.

constituciones y en los acuerdos internacionales. Se trata principalmente de los derechos a la seguridad social, al trabajo, a un salario suficiente y proporcional al trabajo, a formar sindicatos, al descanso, a la educación y a participar en la vida cultural.¹⁵¹ Son derechos concebidos para favorecer la igualdad económica y hacer posible el funcionamiento de la democracia liberal.

Los derechos “culturales” se refieren a que la identidad y, por ende, la diferencia cultural merecen respeto. La identidad generalmente depende de las mismas características (raza, color de la piel, sexo, lengua, etc.) que paradójicamente deberían ser intrascendentes para la igual distribución de los derechos liberales. Estas características, que suelen apreciar sus portadores (en general miembros de una minoría), se vuelven importantes por la adscripción de derechos (negativos y positivos) presuntamente necesarios para protegerlas.¹⁵²

Los derechos negativos tienen por objeto impedir la injerencia del Estado en la esfera cultural. Coinciden parcialmente con algunos derechos liberales, pues algunos elementos de toda cultura se protegen mediante las libertades de culto, de opinión y de formar una familia, por ejemplo. Otros elementos, como la lengua, no son objeto de ningún derecho liberal. Como señala Comanducci, ciertos componentes de una cultura pueden contrastar marcadamente con algunos derechos

¹⁵¹ DUDH, arts. 22-27.

¹⁵² Comanducci, art. cit., pp. 317-318.

liberales, porque no todas admiten la libertad religiosa, el derecho de asociación o los derechos políticos, por ejemplo.¹⁵³

En contraste, la función de los derechos culturales positivos es proteger la identidad cultural mediante prácticas y acciones específicas. Recientemente han ganado reconocimiento en el ámbito internacional, primero en la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías, luego en la Asamblea General de la ONU.¹⁵⁴ Los derechos culturales negativos, en cambio, quedaron previstos en algunas constituciones y declaraciones internacionales de derechos desde la década de 1960.¹⁵⁵

La categoría de “ecológicos” agrupa los derechos a la conservación de un ambiente adecuado para la vida humana, donde subsista una amplia variedad de especies. Son derechos relativamente nuevos, como lo es también la exigencia de su reconocimiento y tutela.¹⁵⁶ Las corrientes políticas y los gobiernos que los toman en consideración ha ido en aumento, pese a que la dificultad para exigirlos obstaculiza su completa inserción en el listado de derechos humanos.

Varián las opiniones sobre la relación más deseable entre los derechos humanos liberales, sociales, culturales y ecológicos. Comanducci agrupa las posturas

¹⁵³ Resulta paradójico que se considere necesario implantar derechos culturales diferenciados incluso en detrimento de la universalidad de los derechos individuales. ¿Cómo puede protegerse una identidad cultural si no se protege a quienes la ostentan?

¹⁵⁴ Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales.

¹⁵⁵ Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, art. 27.

¹⁵⁶ Comanducci, art. cit., p. 319.

en tres grupos: “compatibilistas”, “incompatibilistas absolutas” e “incompatibilistas relativas”. Las primeras afirman que las cuatro categorías de derechos están en un equilibrio armónico y que, por lo tanto, deben reconocerse en bloque. En cambio, las posiciones “incompatibilistas absolutas” sostienen que los cuatro tipos de derechos humanos son contradictorios entre sí. Entonces, el conflicto se evita si se reconocen sólo algunos tipos de derechos y se excluyen otros. Dentro de esta corriente hay quienes reconocen sólo los derechos liberales y rechazan todos los demás, por considerarlos en potencia destructivos de los primeros. También hay quienes rechazan los derechos liberales, por considerarlos vacíos, mistificadores, falsamente universales o “marcados de sentido burgués”. Finalmente, las posiciones “incompatibilistas relativas” consideran que los cuatro tipos de derechos son muchas veces, aunque no siempre, incompatibles entre sí. Según éstas, existirían criterios para resolver las incompatibilidades sin que fuera necesario rechazar alguna categoría de derechos. Frecuentemente, quienes apoyan estas posturas proponen una escala jerárquica. Al respecto, Comanducci observa dos grandes tendencias. La primera, descendente, va de los derechos liberales a los sociales, los culturales y los ecológicos. La otra construye la escala jerárquica en orden ascendente.¹⁵⁷

Antes de defender alguna posición de incompatibilidad entre los derechos liberales y los culturales, valga recordar que los derechos humanos sociales, culturales y ecológicos surgen cuando se descubren bienes básicos que los derechos liberales no son capaces de proteger. El caso de la identidad cultural es uno de ellos. Según la

¹⁵⁷ *Ibid.*, pp. 318-320.

lógica de quienes se consideran minorías culturales, la democracia liberal descuida los planos cultural, étnico, religioso y lingüístico en la formación de una identidad, por lo tanto no ofrece remedio contra la vulnerabilidad de esos grupos.

d) *Derechos para contrarrestar la vulnerabilidad de las minorías culturales*

Kymlicka afirma que algunos de los temas más importantes y controvertidos respecto a las minorías culturales no pueden resolverse invocando los derechos humanos liberales. ¿Qué lenguas deben reconocerse en parlamentos, burocracias y tribunales? ¿Debe tener cada grupo étnico educación pública en su propio idioma? ¿Deben trazarse las fronteras políticas internas en forma tal que un grupo minoritario constituya mayoría en una región determinada? ¿Deben descentralizarse los poderes públicos a las regiones bajo control de minorías culturales? ¿Deben distribuirse los cargos de representación según principios étnicos? ¿Deben reservarse sus territorios históricos a los pueblos indígenas para que los ocupen de manera exclusiva?¹⁵⁸

Para Kymlicka, el problema no es que la doctrina de los derechos humanos [liberales] dé respuestas equivocadas, sino que no da ninguna. Estos dilemas usualmente se han tratado con procedimientos donde las mayorías derrotan a las minorías. El resultado, prosigue,

¹⁵⁸ Kymlicka, *op. cit.*

ha sido que las minorías han quedado expuestas a sufrir injusticias a manos de las mayorías y esto a su vez ha exacerbado el conflicto etnonacional. La necesidad de los derechos minoritarios se ha hecho muy clara en el este de Europa y en los estados que formaban la antigua Unión Soviética. En tanto los temas relativos a los derechos minoritarios –tales como la autonomía local, los conflictos lingüísticos y las políticas de naturalización– no se resuelvan, no habrá muchas esperanzas de que reine una paz duradera o de que los derechos humanos se respeten.

Sin embargo, ¿cómo es que la naturalización de los derechos culturales en la teoría liberal, como propone Kymlicka, podría solucionar esos problemas? Según José Antonio Aguilar Rivera, se pasa por alto que los estallidos de resentimiento étnico y de fervor religioso intolerante han ocurrido precisamente donde los derechos individuales no estaban bien establecidos.¹⁵⁹ El problema no es la falta de derechos culturales para las minorías, sino que no imperan derechos individuales en esas sociedades.

Además, los problemas que presenta Kymlicka no son exclusivos de las minorías culturales, sino que se presentan donde hay mayorías y minorías de cualquier tipo. Aguilar Rivera afirma que, para resolver los conflictos, existen mecanismos institucionales como el federalismo, que delegan la toma de decisiones a unidades políticas cada vez más compactas y dan voz y voto a los grupos interesados

¹⁵⁹ José Antonio Aguilar Rivera, “La casa de muchas puertas: diversidad y tolerancia”, en Carbonell *et al.* (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 425.

en la toma de decisiones. En su opinión, Kymlicka tiene razón cuando señala que los derechos individuales (liberales), por sí solos, no dan respuesta a los dilemas que nos ocupan. Por ejemplo, el derecho de voto no conlleva precisiones sobre cómo delimitar las circunscripciones electorales. Pero los derechos en sí solos no tienen por qué resolver los problemas institucionales relacionados con su ejercicio. Aguilar Rivera sostiene que nunca ha sido ése su propósito ni debería serlo.

Los conflictos de la puesta en práctica se agravan cuando se les añaden dificultades conceptuales. En el caso de los derechos culturales, valga señalar el problema de identificar qué ha de protegerse. Si se trata de minorías culturales, ¿cómo reconocer la condición minoritaria y la dimensión cultural? Por otra parte, al defender el valor intrínseco de las culturas y la necesidad de derechos culturalmente diferenciados, se cae en el relativismo ético. Estos dos dilemas exhiben la posibilidad de que los derechos culturales lesionen la libertad individual, lo cual permite hablar de posible incompatibilidad entre los derechos liberales y los culturales.

e) El problema de identificar a las minorías culturales

1) La condición minoritaria

Hablar de una minoría evoca una condición de inferioridad. En general se trata de grupos, pero –extrapolando– cada persona puede considerarse especial. Siguiendo este razonamiento la cantidad de minorías por reconocer prolifera sin control: el

número de posibles pertenencias de cada individuo a varias categorías es inmenso, y cada combinación de aquéllas es única, como lo es la identidad. Esta observación será útil al evaluar la dificultad de dar más peso a una pertenencia que a otras para incluir a un individuo en una minoría, independientemente de su voluntad.

Según Comanducci, puede distinguirse entre aquellas minorías cuyos miembros aprecian la característica que los hace pertenecer al grupo minoritario y otras que involuntaria o forzosamente están en condición de inferioridad.¹⁶⁰ Esta última categoría incluye a su vez dos tipos de minorías. Las primeras son políticas: para fines electorales, tienen una posición de inferioridad numérica respecto a otros conjuntos de votantes, y en los sistemas democráticos se las tutela jurídicamente mediante mecanismos constitucionales contra el poder excesivo de la mayoría. Las segundas, sin ser necesariamente grupos poco numerosos, están en desventaja por razones históricas, económicas, culturales o políticas, debido a características raciales, sexuales, étnicas, lingüísticas, etc.¹⁶¹ Esas minorías están protegidas jurídicamente con base en derechos liberales del individuo y otras reglas constitucionales contra la desigualdad de trato, la discriminación y la exclusión por parte de la mayoría.¹⁶² Hay también políticas destinadas a resarcir a quienes han padecido discriminación y a disminuir la brecha económica respecto a la mayoría (o a la minoría privilegiada).

¹⁶⁰ Comanducci las llama *by will* y *by force*. Si bien encuentro útil la distinción, evito usar los nombres que propone el autor (en particular *by will*), toda vez que la voluntad de cada individuo no determina mecánicamente la inclusión en una minoría.

¹⁶¹ Piénsese en el caso de las mujeres o los pobres, por ejemplo, que no son minoría numérica pero muchas veces están subordinados.

¹⁶² Comanducci, art. cit., pp. 320-321.

Hay también minorías cuya “diferencia” depende de una o más características a las que los miembros del grupo atribuyen valor (e incluso algunos miembros de la sociedad dominante aprecian esos atributos), de modo que exigen respeto a su “diferencia” y rechazan la homologación y la inclusión forzosa en los modelos culturales hegemónicos. En algunos casos no se limitan a pedir una simple tutela contra la discriminación, sino que solicitan prerrogativas culturales diferenciadas –o derechos culturales positivos– que refuercen sus particularidades. La tutela jurídica sobre minorías de este tipo, con base en derechos culturales positivos, puede entrar en tensión con el respeto por los derechos liberales.

En el caso de muchas minorías culturales, como los indígenas de México, puede decirse que la condición minoritaria tiene dos dimensiones. Por un lado es forzosa, tanto por la pobreza y marginación que sufren sus miembros como por la vulnerabilidad de los derechos fundamentales. Por otro lado, las demandas de autonomía y de derechos especiales para los “pueblos y comunidades indígenas”,¹⁶³ así como otras exigencias de que el Estado mexicano proteja las culturas autóctonas, resultan del aprecio por algunas características de los grupos. En este último caso, las identidades indígenas se consideran valiosas, dignas de ostentarse. Por eso puede parecer redundante solicitar que el Estado las proteja para asegurar la reproducción cultural.

Conviene distinguir una condición minoritaria de otra, porque puede haber tensión entre las exigencias de reconocimiento y las redistributivas. Las primeras

¹⁶³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 2.

insisten en *status* jurídicos diferenciados que hagan concesiones a las minorías culturales. En cambio, para reducir la brecha socioeconómica respecto a la mayoría y acabar con prácticas discriminatorias, se intenta lo contrario, es decir la búsqueda de igualdad mediante el reconocimiento universal y efectivo de los derechos fundamentales (liberales y sociales). La lógica de la redistribución consiste en poner la diferencia al margen del juego hasta lograr la homogeneidad, mientras que la lógica del reconocimiento exalta la singularidad.¹⁶⁴ No se cuestiona la validez de las quejas por desigualdades, discriminación o marginación socioeconómica, sólo se pone en tela de juicio la efectividad y coherencia de los derechos que puedan adscribirse para proteger una identidad cultural. La mera definición de esta última como sujeto de derechos es un problema en sí.

2) *La dimensión cultural*

¿Cómo saber qué es una cultura y qué elementos la constituyen? Puede optarse por resolver el problema con criterios subjetivos. El principal sería la “expresión” de los miembros de la minoría cultural, quienes tendrían el derecho a identificar su cultura y formar parte de la minoría. Esta solución puede originar por lo menos tres problemas:¹⁶⁵

¹⁶⁴ Carbonell, “La constitucionalización...”, p. 859.

¹⁶⁵ Comanducci, art. cit., pp. 326–328.

- a. Los miembros de la minoría identifican su cultura por características como la etnia o la lengua.¹⁶⁶ Con base en esto pueden incluir en su minoría cultural a personas que no se sienten parte de ella, que consideran importantes otras características individuales como constitutivas de su pertenencia a un grupo o que identifican de maneras alternativas esa misma cultura. ¿Qué apreciaciones han de tener mayor peso para identificar una cultura? Si se privilegian algunas sobre otras, ¿qué ocurre con la autonomía individual?
- b. Puede suceder que una persona pertenezca, por algunas de sus características, a una cultura y, por otras, a varias culturas más. Si estas culturas exigen comportamientos opuestos, o en ellas rigen normas contradictorias, ¿qué criterio ha de seguirse? En México, por ejemplo, ¿cuál herencia cultural ha de tener mayor peso al definir la identidad de la población mestiza?
- c. ¿Hasta dónde puede llegar la multiplicación de culturas definidas estáticamente? Si la cultura es sinónimo de identificación subjetiva, la pertenencia o la creencia de pertenecer es condición suficiente para construir una cultura. Entonces no hay manera de determinar que un grupo tiene una cultura digna de protección, pero otro no la tiene. Éste es un problema cuando el pluralismo cultural adquiere trascendencia pública y se vuelve requisito para exigir derechos culturales positivos, es decir comportamientos

¹⁶⁶ La lengua es más fácil de reconocer que la etnia, de ahí que el INEGI la utilice como criterio para identificar a un individuo como indígena.

y prestaciones de otros ciudadanos y del Estado. Si se establecen derechos diferenciados para un número ilimitado de grupos, el funcionamiento del sistema puede dificultarse hasta llegar al colapso.

También puede optarse por criterios objetivos para identificar una cultura, en cuyo caso su existencia no depende de preferencias individuales, sino que responde a una “realidad observable”. En términos de Popper, no se trataría de algo que crean “elecciones individuales arbitrarias”, sino de una realidad preexistente.¹⁶⁷ Sin embargo, también esta solución presenta complicaciones:

- a. Al buscar criterios objetivos y verificables empíricamente, tales como pertenecer a una etnia, ser presunto descendiente de poblaciones precoloniales o haber habitado originalmente en un territorio, la imposibilidad de comprobar esto genética o arqueológicamente remite a criterios tan nebulosos como el de la descendencia cultural, que no significan avance alguno en la identificación objetiva de las minorías culturales.
- b. Las culturas son abstracciones construidas mediante la selección y exclusión de elementos. Esto no les resta importancia, sólo indica que lo dicho sobre una cultura es reducible a lo que se diga sobre individuos y sus relaciones, pues en última instancia son ellos quienes incluyen y excluyen elementos de la realidad. Siguiendo esta lógica, ¿con qué criterio puede delimitarse una cultura? ¿Cómo se determina qué elementos merecen protección?

¹⁶⁷ Cit. por Comanducci, art. cit., p. 329.

f) Partidarios del multiculturalismo y defensores de la identidad cultural

Aunque no puede generalizarse, es común que en las culturas que interesan a los partidarios del multiculturalismo persistan formas de vida comunitarias, cuya lógica tiende a limitar al individuo en aras del beneficio y equilibrio del grupo.¹⁶⁸ Esto podría deberse al simplismo con que se concibe la cultura. Quien afirma la necesidad de defender la identidad cultural de un conjunto tiende a verlo como algo uniforme que lo hace predominantemente solidario. No se toma en cuenta que, por ejemplo, una comunidad indígena puede tener divisiones internas. Como apunta Aguilar Rivera, muy a menudo “los multiculturalistas celebran las diferencias intergrupales mientras que niegan la importancia de las diferencias al interior de los grupos”.¹⁶⁹

No sólo se concibe la cultura como algo primordial, anterior al individuo; es común también imaginarla rígida. Para Guillermo Bonfil Batalla, por ejemplo,

poseer una identidad étnica, esto es, asumirse y ser reconocido como miembro de una configuración social que es portadora de una cultura propia, entraña el derecho a participar de tal cultura, mediante lo cual se

¹⁶⁸ La organización comunitaria no es la única que favorece a la colectividad por sobre el individuo. Los regímenes totalitarios -aunque a otra escala- siguen esa lógica. También en las democracias hay situaciones en que se privilegia el bien común por encima del individual; la diferencia está en la “excepcionalidad” y en la necesidad de justificarla jurídicamente.

¹⁶⁹ Aguilar Rivera, “La casa de muchas puertas...”, pp. 423-424.

tiene acceso a los elementos culturales indispensables para satisfacer los requerimientos de la vida en sociedad.¹⁷⁰

“Una configuración social que es portadora de una cultura propia” supone otras “configuraciones sociales” que no portan su propia cultura. ¿Cuándo deja un grupo o una persona de poseer su cultura y cuándo se “contamina” ésta con otra? Toda cultura tiene, en mayor o menor grado, contacto con las demás; esto lleva a los individuos a adoptar elementos externos, que a la larga se apropian el grupo o algunos de sus miembros. Como señala Miguel Alberto Bartolomé, la cultura de un pueblo no es una recuperación del pasado, sino la “valorización” de formas (tradicionales o de adquisición reciente) que los individuos asumieron como propias en algún momento de la evolución de la respectiva sociedad.¹⁷¹ La cultura evoca algo poroso y maleable: “una arena de significados en disputa”, en palabras de Aguilar Rivera.¹⁷² Con o sin influencias externas, “la forma contemporánea que asuma la cultura de una etnia es tan legítima como cualquiera que haya existido en otro momento de su proceso histórico”.¹⁷³

¹⁷⁰ Garzón Valdés, art. cit., p. 223.

¹⁷¹ Miguel Alberto Bartolomé, “Conciencia étnica y autogestión indígena” en *Indianidad y descolonización en América Latina: documentos de la Segunda Reunión de Barbados*, México, Editorial Nueva Imagen, 1979, p. 318.

¹⁷² Aguilar Rivera, “La casa de muchas puertas...”, pp. 423-424.

¹⁷³ Garzón Valdés, art. cit., p. 230.

Las concepciones de la cultura como ente concreto, susceptible de dañarse o resguardarse, pueden llevar a afirmar absurdos como el de que una “identidad cultural” amenaza a otra.¹⁷⁴ Héctor Díaz Polanco deplora el hecho de que

esos pares “ideales” (nación-etnia, proyecto nacional-proyecto étnico) se conciban y operen como oposiciones, como los de una aguda antinomia, en el sentido de que la realización de uno (en especial el correspondiente a lo étnico) se visualice sólo a condición de rechazar y negar el otro, o también poniéndose al margen del otro (lo que supone de todos modos o provoca finalmente el rechazo y la negación). El rechazo se presenta casi siempre como una afirmación de lo “incompleto” (o lo “inauténtico”) de lo nacional (o lo “occidental”); la negación a menudo se lleva hasta sostener, por ejemplo, que la nación misma o su cultura son inexistentes.¹⁷⁵

¿Cómo puede una identidad cultural mantenerse “auténtica” o “completa”? Primero se necesitaría distinguir los elementos que la forman, después tendría que encontrarse la manera de impedir que los portadores de esa identidad abandonaran (o modificaran) las costumbres, las tradiciones, los usos que la definen. La forma que adopten las relaciones de poder con miras a este objetivo bien puede resultar en opresión contra los disidentes. Por esta razón el derecho de una comunidad a

¹⁷⁴ Puede argumentarse que las amenazas no son entre identidades, sino entre personas. Decir que una cultura amenaza a otra equivale a personificarla, que es lo que mucho se critica a los multiculturalistas.

¹⁷⁵ Garzón Valdés, art.cit., p. 222; Héctor Díaz Polanco, *Etnia, nación y política*, México, Juan Pablos Editor, 1987, p. 42.

preservar “todos los elementos que constituyan su cultura e identidad”¹⁷⁶ es perfectamente capaz de limitar la libertad y la autonomía individuales.

g) Incompatibilidad entre los derechos culturales y los derechos liberales

Los derechos culturales suelen adscribirse a una colectividad portadora de la cultura minoritaria por proteger. Como es un derecho colectivo, en palabras de Magdalena Gómez Rivera, “todos los integrantes de un pueblo son sujetos del mismo derecho; todos tienen su disponibilidad y, al mismo tiempo, no pueden contrariarlo porque violarían los derechos de otros miembros del pueblo. Por ello, su violación o desconocimiento acaba por condicionar el ejercicio de los derechos individuales”.¹⁷⁷

Frente a esta crítica, Kymlicka argumenta que cabe distinguir entre los derechos colectivos que ofrecen a las comunidades culturales minoritarias salvaguardas externas frente a la sociedad mayoritaria y aquellos que imponen restricciones internas. Son compatibles con el liberalismo los derechos que brindan a las comunidades mecanismos para proteger al grupo de los efectos desestabilizadores de decisiones tomadas fuera de él, a manera de establecer una protección formal contra decisiones políticas o económicas de la mayoría que amenazan la cultura de la minoría. Kymlicka añade que

¹⁷⁶ Así lo establece el art. 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁷⁷ Magdalena Gómez Rivera, “Derecho indígena y derecho nacional”, *Revista de la Universidad de Guadalajara*, invierno 98-99, núm. 13.

las restricciones internas tienen como propósito proteger al grupo del impacto desestabilizador de la disidencia interna. Este tipo de restricciones tiene que ver con las relaciones entre los miembros de un grupo determinado y pueden limitar la libertad de los individuos en aras de la solidaridad colectiva. Este tipo de restricciones no son admisibles en un régimen liberal.

Sin embargo, como el propio autor reconoce, no siempre es clara la línea que divide las salvaguardas externas de las restricciones internas. Ciertas leyes se justifican en tanto que salvaguardas externas pero pueden abrir la puerta a restricciones internas.¹⁷⁸ El solo hecho de que se intente establecer algún tipo de protección jurídica para las culturas denota la tendencia conservadora de los multiculturalismos. Al defender formas de vida comunitarias y culturas antes que personas, se preserva el *status quo*, sin importar cuál sea. Para Garzón Valdés, según la expresión de Michael Waltzer, esto lleva a crear “esferas de justicia” incomunicadas entre sí.¹⁷⁹

Una garantía jurídica de supervivencia que se otorga a una cultura roba a sus presuntos portadores el derecho a modificar, abandonar o incorporar elementos libremente. Como afirma Jürgen Habermas, “el multiculturalismo no debe mantenerse artificialmente, con un sentido de protección administrativa de las especies. Por el contrario, la posibilidad de toda persona de confrontar su propia cultura siempre debe quedar abierta”.¹⁸⁰ Ésa es una de las manifestaciones más claras

¹⁷⁸ Kymlicka, *op. cit.*, cit. por Aguilar Rivera, “La casa de muchas puertas...”, pp. 426-427.

¹⁷⁹ Garzón Valdés, art. cit., pp. 232-233.

¹⁸⁰ Jürgen Habermas, “La lucha por el reconocimiento en el Estado democrático de derecho” en Jürgen Habermas, *La inclusión del otro: estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós, 1999, pp. 210-211.

de la autonomía y la libertad individuales. En el mismo sentido, Fernando Salmerón sostiene:

Es verdad que los compromisos y lealtades que dan sentido a las vidas individuales encarnan siempre en las prácticas sociales de una cultura, pero lo hacen por decisión libre de una persona, y con una adhesión que no pierde nunca la capacidad crítica.¹⁸¹

Cuando alguna minoría exige derechos positivos para preservar su identidad cultural, ostenta una condición minoritaria basada en la evaluación positiva de ciertas características. Si sus derechos culturales permiten que se imponga a los individuos “elementos constitutivos de la cultura”, se limita la autonomía para tomar decisiones individuales en el ámbito privado (preferencias culturales, afectivas, religiosas, etc.). Por ende, puede hablarse de incompatibilidad con los derechos humanos liberales, pues se invade la esfera privada, “coto vedado” a la intervención de las autoridades y de otros ciudadanos. En este caso, siguiendo la lógica del liberalismo, la incompatibilidad debería resolverse a favor del individuo.

b) La diversidad cultural en la democracia liberal

No es mi intención desdeñar el “sentido de pertenencia” de los individuos. Al discutir el tema de las minorías en un contexto democrático (al menos formalmente),

¹⁸¹ Fernando Salmerón, *Diversidad y democracia*, cit. por Carbonell, “Minorías y derechos: un punto de vista constitucional” en Carbonell *et al.* (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 376.

parecen deseables la libertad del sujeto y un mínimo de igualdad formal y sustancial, pero también cabe recordar que, como dijo Alain Touraine, “no hay democracia sin conciencia de pertenencia a una colectividad política, una nación en la mayoría de los casos, pero también una comuna, una región y hasta un conjunto federal”.¹⁸²

La diversidad cultural y el sentido de pertenencia son valiosos para la teoría liberal. Un orden democrático requiere una sociedad con gran variedad de organizaciones y grupos en comunicación constante. Estos grupos pueden perseguir intereses variados y objetivos culturales explícitos, tales como la conservación del lenguaje o de la historia local. Si una sociedad es rica en recursos culturales, sus integrantes podrán escoger entre más opciones que enriquezcan su vida. Como apunta Aguilar Rivera, la diversidad es crítica para el mantenimiento de la estabilidad en una democracia liberal. La pertenencia simultánea a varios grupos modera el comportamiento de los individuos.

Quienes en un área de interés se encuentran en oposición a otros individuos saben que esas mismas personas tal vez puedan ser sus aliados en otro frente. Esta “pertenencia cruzada” evita las posiciones extremas e induce la búsqueda de acuerdos. Por el contrario, cuando una sola fuente de significado monopoliza la identidad de las personas, es más fácil adoptar posiciones extremas y radicales.¹⁸³

¹⁸² Alain Touraine, *¿Qué es la democracia?*, México, FCE, 2000, pp. 98-99.

¹⁸³ Aguilar Rivera, “La casa de muchas puertas...”, p. 425.

i) Diferencias y desigualdades

Según Luigi Ferrajoli, al hablar de la pertenencia simultánea de los individuos a varios grupos, y de los rasgos específicos que individualizan y hacen a cada persona distinta de las demás, hablamos de “diferencias”. En cambio, a las disparidades económicas, sociales y de poder las llamamos “desigualdades”. Como se ha argumentado, deben tutelarse las diferencias a la luz de derechos fundamentales. Cuando las distinciones son culturales, no conviene otorgar derechos diferenciados, por los problemas de puesta en práctica y compatibilidad ya mencionados.¹⁸⁴

“Desigualdades” son todas aquellas características (inferioridad económica, discriminación, marginación) que distinguen a una minoría “por fuerza”, como la denomina Comanducci. En cuanto al tratamiento jurídico de las desigualdades, la incompatibilidad entre los ideales liberales y los derechos sociales positivos (o acciones de “discriminación positiva”) es relativa, toda vez que el trato diferenciado busca reparar los efectos de la discriminación económica o social. Hay quien ve en las acciones positivas violaciones al ordinario derecho liberal a la igualdad. No obstante, añade Commanducci,

la solución jurídica que parece prevalecer en las modernas sociedades democráticas, tanto en el ámbito nacional, como en el de algunas cartas internacionales de derechos, es la que ve justificadas las acciones positivas si, y sólo si, son consideradas como medidas temporales dirigidas a resarcir

¹⁸⁴ Luigi Ferrajoli, *Derecho y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, pp. 74-76.

las discriminaciones que en el pasado han sufrido los sujetos que van a beneficiarse de ellas. Las acciones positivas deben cesar una vez reconstruida una situación de paridad entre minorías y mayorías.¹⁸⁵

Evidentemente, lograr este objetivo puede requerir muchos recursos y largo tiempo, además de que no es fácil determinar cuándo se ha alcanzado la paridad. De cualquier modo, cuando hay tutela de la condición minoritaria forzosa, no conviene descuidar el respeto por los derechos liberales (libertad de culto, de asociación, de opinión, de pensamiento, de tránsito, etc.).¹⁸⁶

Las desigualdades son un impedimento para el desarrollo de la sociedad plural que requiere la democracia liberal. Al respecto, Salmerón observa que la exigencia

de respetar por igual a comunidades de cultura diferente [...] puede tropezar con otras dificultades, cuando se da en aquéllas un ritmo de desarrollo desigual, no tanto en la vitalidad y fortaleza de sus tradiciones, como en sus recursos de orden económico y social. Si la pobreza de recursos –por ejemplo en educación y salud– es tanta que impida la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos, puede hacer imposible la realización de cualquier plan de vida, por modestos que sean sus ideales libremente adoptados. En este caso no se discute el valor de los ideales personales de perfección de un grupo,

¹⁸⁵ Comanducci, art. cit., pp. 323-324.

¹⁸⁶ Los derechos liberales se definen como libertades. En contraste, sólo algunos de los derechos sociales, ecológicos y culturales pueden definirse como tales, toda vez que implican acciones del Estado y los individuos.

sino el mínimo de bienestar que los haga posibles, como asunto de política pública. El resultado a partir de una observación elemental, es la conexión indudable entre la libertad del sujeto moral [el individuo] para concebir fines y planes de vida y el poder para llevarlos a cabo –es decir, el derecho para disponer de los medios indispensables para realizarlos–.¹⁸⁷

Sin embargo, no deben confundirse la exigencia y la necesidad de disminuir la desigualdad con la exaltación de la diferencia. El reconocimiento de una “identidad cultural distinta” no es el único medio de supervivencia de un grupo sometido a competencia desigual. Como sostiene Garzón Valdés, “son las condiciones de esta competencia las que hay que modificar, pero no postulando el relativismo cultural sino justamente al revés: partiendo de la necesidad de aceptar principios de convivencia universalmente válidos, que impidan la instrumentalización de los técnicos y económicamente débiles”.¹⁸⁸

Frente a situaciones de vulnerabilidad económica y social, como la de muchas minorías culturales, la estrategia de recurrir a la defensa jurídica de la identidad singular podría no ser la más adecuada. La razón no es sólo la posibilidad de éxito o fracaso, sino que, como se ha mostrado, ciertas consideraciones no pueden dejarse de lado. Encarar el problema requiere distinguir entre el discurso que denuncia desigualdades y el que exige tutelar las diferencias.

¹⁸⁷ Salmerón, *Diversidad y democracia*, cit. por Carbonell, “Minorías y derechos...”, p. 359.

¹⁸⁸ Garzón Valdés, art. cit., p. 230.

j) Tolerancia

Los derechos fundamentales liberales deben tutelar diferencias entre los individuos. Al exigir al Estado y a la población que respeten el derecho de cada persona a la vida, la libertad, la seguridad, la igualdad frente a la ley, etc., se obliga a tolerar las diferencias culturales. La tolerancia implica rehusarse a suprimir o impedir; constituye un acto de respeto mutuo entre las personas e implica que “lo que le [sic] debemos a otras culturas no es deferencia sino simplemente libertad”, como apunta Garzón Valdés. Según el mismo autor, la política del reconocimiento rompe con la tolerancia liberal al proponer que el Estado intervenga en la sociedad para cumplir con ciertas tareas culturales. Esta intervención del Estado se justifica con tres ideas complementarias: los individuos necesitan una cultura; cada cultura tiene derecho a reproducirse; y el trato equitativo a las culturas requiere una distribución desigual de libertades y recursos sociales para compensar las circunstancias desventajosas de las culturas minoritarias.¹⁸⁹

En tanto el liberalismo supone tolerar la diversidad cultural, el multiculturalismo pide apoyo del Estado para asegurar la supervivencia de las culturas consideradas vulnerables. Es muy posible que se haya subestimado la capacidad de maniobra de muchas sociedades locales frente a los embates de autoridades o sociedades más fuertes. Aguilar Rivera se sorprende con la capacidad

¹⁸⁹ Alfonso Damico, “Tolerance, Multiculturalism, and the Politics of Recognition”, documento de la reunión anual de la American Political Science Association, agosto de 1997.

de las minorías para adaptarse y sobrevivir, aun en situaciones muy adversas.¹⁹⁰ Es posible que la experiencia histórica no justifique el paternalismo cultural inherente a la postura multiculturalista. Sería más conveniente argumentar que la diversidad cultural puede beneficiarse de un Estado que impulse –incluso obligue– a sus ciudadanos a ser tolerantes.

k) Estado fuerte y derechos fundamentales

Existe correlación positiva entre los derechos fundamentales y las “capacidades” del Estado. Esta idea es prominente en la historia del pensamiento liberal; después de todo, no pueden concebirse los derechos liberales sin la concentración del poder político en un aparato central. En ese sentido, el poder estatal y la libertad individual son interdependientes.¹⁹¹ Sólo un Estado fuerte puede defender al débil del abusivo y garantizar la universalidad de los derechos. Naturalmente, se reconoce que el Estado puede pervertirse y atacar a su propia población. De ahí que el diseño institucional de las democracias liberales modernas prevea la figura de jueces independientes e instancias imparciales para atender abusos del poder.

Paradójicamente, se requiere la intervención del Estado para asegurar que los miembros de la comunidad política respeten las normas de convivencia establecidas. Como observa Aguilar Rivera, la observancia puede no ocurrir de buena gana,

¹⁹⁰ Aguilar Rivera, “La casa de muchas puertas...”, p. 422.

¹⁹¹ Stephen Holmes, *Passions and Constraint. On the Theory of Liberal Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1995, cit. por Aguilar Rivera, “La casa de muchas puertas...”, p. 436.

especialmente en países con una tradición de intolerancia y discriminación. El simple hecho de vivir en una sociedad tolerante significa que uno sentirá presión para ser tolerante. Por ejemplo, en la lucha por la integración racial en el sur de Estados Unidos durante la década de 1960, se requirió que la guardia civil escoltara a los primeros estudiantes negros a las universidades. En ese caso, el Estado obligó a los blancos a tolerar la presencia de negros en las aulas.¹⁹²

Frente a las demandas identitarias —que no las redistributivas— de las minorías, sería interesante pensar en arreglos institucionales basados en la tolerancia como alternativa a los derechos culturales diferenciados. De esta manera no se cedería ante exigencias de la retórica particularista, sino que se afirmaría la idea de ciudadanía como condición cívica más que cultural. Las políticas inspiradas en la tolerancia postularían la separación de la cultura y la política, pero reconocerían la existencia de espacios de intercambio y ahí alentarían negociaciones y entendimiento entre los grupos sociales. La idea podrá parecer ingenua o simplista, pero auspiciaría el respeto escrupuloso por la diversidad cultural, sin necesidad de apelar al Estado para sostenerla. De ese modo prevalecería la ley en la defensa de los derechos individuales liberales contra violaciones del Estado, de miembros de un grupo cultural o de cualquier persona.

¹⁹² Aguilar Rivera, “La casa de muchas puertas...”, p. 439.

l) *Recapitulación*

Las peticiones de las minorías culturales presentan un reto a la democracia liberal y sus principios. Contra la aspiración a la universalidad jurídica y la exaltación del individuo como sujeto de derechos fundamentales, esas minorías exigen reconocimiento de su particularidad y *status* jurídicos diferenciados que protejan la identidad cultural y sus grupos portadores. La articulación de derechos a partir de demandas multiculturalistas se complica, en primer lugar, por problemas conceptuales que dificultan la identificación del sujeto de derechos. Por un lado, en las minorías por proteger suelen confundirse la condición minoritaria forzosa (derivada de discriminación socioeconómica y marginación) y la condición minoritaria basada en características que se aprecian; por otro, la noción de cultura y su derivado, la “identidad cultural”, se refieren a dominios tan amplios y nebulosos que dificultan identificar los grupos a los que habría que asignar derechos diferenciados, con el subsecuente riesgo de dar prioridad al grupo o a la cultura sobre el individuo. Esto lleva a justificar normas incompatibles con los derechos liberales, porque se defiende el derecho de “las culturas” junto con sus normas, y porque es frecuente que, en las culturas que interesan al multiculturalismo, subsistan formas de vida comunitaria cuya lógica tiende a limitar al individuo en provecho del grupo. En otras palabras, la contradicción está entre las concepciones jurídicas y sus correspondientes delimitaciones de “lo público” y “lo privado”.

En vista de la incompatibilidad entre los derechos fundamentales liberales y los derechos culturales, la solución liberal sería optar por los primeros, toda vez que,

para proteger a las personas que integran las minorías culturales, conviene confirmar que:

1. el individuo tiene prioridad como sujeto de la protección del Estado,
2. el valor de la individualidad es anterior al de la cultura y las formas colectivas de vida,
3. la vigencia de derechos fundamentales individuales supone la tutela de las diferencias entre los ciudadanos,
4. las políticas diferenciadas se justifican como medida temporal para atenuar las desigualdades (no las diferencias),
5. la democracia liberal aprecia la diversidad cultural y la protege al imponer la tolerancia mediante la adscripción universal de derechos liberales,
6. la aplicación efectiva de los derechos liberales requiere un Estado fuerte.

Puede entonces proponerse que no es necesario modificar los principios teóricos del liberalismo, sino sus instituciones. En palabras de Aguilar Rivera, “las limitaciones del liberalismo para lidiar con la diversidad no son de principio sino de práctica”.¹⁹³ En el caso de democracias liberales no consolidadas, como la mexicana,

¹⁹³ *Ibid.*, p. 440.

esas limitaciones de práctica pueden derivar en verdaderos obstáculos, ya no para la innovación institucional, sino para el resguardo de los derechos fundamentales. Aunque la incapacidad del Estado y la excesiva concentración de la riqueza afectan a la población en general, los miembros de las minorías indígenas son particularmente vulnerables, primero, en cuanto al respeto de los derechos liberales, segundo, por las desigualdades sociales y económicas que las separan del resto de los ciudadanos. El hecho de que existan grupos marginados denota que en México no se satisface el mínimo de homogeneidad que requiere el funcionamiento de una democracia.

V

CONCLUSIONES

Habrá quien piense que es exagerado insistir en la poca claridad de las leyes especiales para los indígenas y quien diga que la interpretación de las normas requiere de “sentido común” para que cumplan su cometido de “justicia social”.  Pero es trivial esperar precisión de los preceptos legales que rigen la vida del individuo en los ámbitos fundamentales?  Cabe el “sentido común” cuando existe incompatibilidad de origen entre ordenamientos? Quienes piensan que es posible naturalizar los usos comunitarios en un ordenamiento jurídico, basado en el liberalismo, suponen que el conflicto entre normas –cuando lo reconocen– se limita a algunas tradiciones que contrarían los derechos fundamentales y que podrían corregirse fácilmente. Sin embargo, la oposición entre dos órdenes, el de la sociedad liberal y el de la vida comunitaria, se debe a una incompatibilidad de principios. El primero se funda en el individualismo, el segundo en la preservación de la comunidad. Los usos y costumbres son un sistema coherente, cuya lógica depende de las necesidades prácticas de reproducción de la vida comunitaria. Cualquier comportamiento que ponga en riesgo la persistencia de ese orden, como cuestionar

que la vida pública se finque en el catolicismo, naturalmente lleva a la comunidad a afirmar su primacía sobre el individuo. Como señala Kraemer,

sin duda los mixes encuentran muchas razones en su organización social y su tradición para rechazar las sectas protestantes. La negativa de éstas a cooperar para las fiestas, participar en el tequio y asumir un cargo, tiene que interpretarse como una forma de dar la espalda al pueblo cuyo nombre, símbolo y centro es el santo patrón.¹⁹⁴

Quienes se benefician del orden comunitario se oponen al protestantismo no sólo en razón de creencias y ritos. El rechazo se debe, sobre todo, a que la homogeneidad religiosa es sostén de la vida pública en la comunidad. En los casos presentados, como suele ocurrir en las comunidades indígenas, los dominios político, religioso, judicial y administrativo están fusionados. Un mismo grupo de autoridades se encarga del culto, la justicia y todas las decisiones consideradas de interés para la colectividad. La organización de la estructura autoritaria puede ser más o menos compleja, pero la lógica de su función en estas poblaciones es invariable: hacer posible la reproducción del orden comunitario.¹⁹⁵

Además, en la comunidad el individuo es, ante todo, parte de un entramado de relaciones familiares importantes para la organización política. Una persona que “coopera para las fiestas”, que cumple con el tequio o que habla en la asamblea no lo hace a título personal, sino como representante de una familia. Las relaciones

¹⁹⁴ Kraemer, *op. cit.*, p. 104.

¹⁹⁵ Escalante, “Notes sur le problème...”, p. 49.

familiares sustentan posiciones políticas. De ahí que el ideal de distinción entre los dominios público y privado –tan tajante en el ideario liberal– no se verifique en la comunidad. La disidencia religiosa no es asunto privado de un individuo, ni siquiera de la familia, sino tema de interés público (político) según la lógica de la comunidad.

Al ir aumentando la influencia de la sociedad moderna (por conducto del mercado, las iglesias, los partidos, los medios de comunicación), es más común que los intereses individuales entren en tensión con los de la comunidad. Si por costumbre la élite local (autoridades, caciques, maestros, comerciantes) ha tenido el monopolio de intermediación con el exterior (que es componente fundamental del poder), el que un grupo busque entablar con ese ámbito una relación autónoma es un reto a la autoridad establecida. Las familias de protestantes que sufrieron la expulsión, tanto en Asunción Cacalotepec como en Santiago Atitlán, al afiliarse a religiones cuyo centro de poder está fuera de la comunidad, plantearon un desafío a esa autoridad. El agravio se magnificó cuando los disidentes recurrieron a instituciones en el ámbito estatal para denunciar los atropellos. Al apelar a la libertad de culto, esos individuos exigieron un derecho que no cabe en la organización comunitaria.

La paradoja está en que las autoridades indígenas obtienen parte de su legitimidad del reconocimiento que les da el Estado mexicano. Éste les brinda un sitio (legalmente sancionado en la división administrativa) y acepta la validez de las normas comunitarias, pero a la vez les confía la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de las leyes nacionales. Es verdad que, según el arreglo que en el siglo

XX estableció el PRI con las comunidades indígenas, las atribuciones legales de los funcionarios locales no coincidían con las que realmente ejercían, y el cumplimiento de las leyes federales era muy laxo en la práctica. Las autoridades municipales no estaban encargadas de velar por el respeto de las garantías individuales ni de asegurar la división de poderes. Su función era controlar a la comunidad y hacerla operativa como célula del partido oficial. De modo oportunista, los usos y costumbres se toleraban como fuente de normatividad interna. Su función siempre fue garantizar la supervivencia de la comunidad y su organización política. ¿Cómo explicar a las autoridades comunitarias, beneficiarias de este arreglo, que el reciente reconocimiento legal de los usos y costumbres implica también que ahora hagan valer estrictamente las leyes federales? ¿Cómo pedirles que vigilen el cumplimiento simultáneo de normas que se originan en órdenes intrínsecamente contradictorios? ¿Cómo lograr que respeten derechos potencialmente destructivos del orden comunitario? Si las autoridades indígenas forman parte de estructuras jerárquicas cívico-religiosas, ¿cómo justificar su reconocimiento en un Estado laico?

El reconocimiento legal de los usos y costumbres, tanto en la Constitución federal como en algunas leyes locales, pone de manifiesto la dificultad para codificar derechos culturales y armonizar normas de órdenes contradictorios en cuanto a principios y objetivos. De igual manera, en tanto formaliza un arreglo político preexistente y sujeto a motivos políticos distintos a la “justicia social”, la implantación de leyes diferenciadas para los indígenas no puede sino estar plagada de fisuras y contradicciones. Parecería que los legisladores no pensaron que las

disposiciones habrían de aplicarse, sino que las vieron como “solución política”. Según reveló la exposición de los casos, la puesta en práctica de esas leyes tiene repercusiones concretas en la vida de los ciudadanos. Por una parte, hay vacíos jurisdiccionales cuando no es claro a cuál autoridad corresponde garantizar el respeto por los derechos fundamentales. Por otra, se exhibe la limitada capacidad de las autoridades para imponer el Estado de derecho, que no es sino un límite jurídicamente establecido (a la acción del Estado y de los individuos) para proteger al ciudadano. En Asunción Cacalotepec y Santiago Atitlán, ni las autoridades indígenas ni los funcionarios del estado de Oaxaca fueron capaces de hacer respetar los derechos fundamentales de culto y asociación, propiedad privada y debido proceso judicial. Se privilegió la negociación en busca de consenso por sobre las libertades individuales consagradas en la Constitución federal. ¿Cómo se justificaría regatear una prerrogativa fundamental en un Estado de derecho?

En México el sistema judicial tiene fallas generales en todos sus ámbitos. Ha demostrado, en innumerables casos, ser incapaz de impartir justicia y vigilar el cumplimiento de las leyes constitucionales. Si, como se sabe, la corrupción es el elemento que mejor aceita los engranajes de la institución judicial (especialmente en el ámbito local), ¿cómo podrá recibir justicia quien no esté en posición de pagar? En el medio indígena, donde la pobreza y la desigualdad son endémicas, las fallas del sistema judicial no pueden sino acentuarse. No es de extrañar, entonces, que las minorías dentro de la minoría indígena –mujeres, disidentes, protestantes, homosexuales– encuentren tanta dificultad para hacer valer sus derechos

fundamentales. En razón de las desventajas de los más débiles en el sistema de impartición de justicia y debido a la lógica que subyace la organización comunitaria, favorecer el imperio de los usos y costumbres indígenas beneficia sólo a los más fuertes de una comunidad.

La defensa de derechos diferenciados en función de la cultura presenta ésta y otras paradojas: se pide la intervención del Estado para proteger las tradiciones e instituciones indígenas, a la vez que se rechaza la imposición de leyes –capaces de dañar la autonomía comunitaria– que el Estado debería hacer cumplir para proteger a los individuos. Quienes sin ser indígenas defienden las formas comunitarias de organización y de impartición de justicia lo hacen porque suponen que son adecuadas para los indígenas, no porque consideren que sean más justas o deseables para ellos mismos.

A primera vista las demandas de derechos especiales para los indígenas parecen justificables por la pobreza y discriminación crónicas a las que están sometidos. No se advierte que estos derechos poco pueden contra la pobreza, pero sí establecen un mecanismo de discriminación jurídicamente reconocido. Al añadir el adjetivo “indígena” a la palabra “ciudadano”, se contraría el principio liberal de “ciudadanos iguales frente a la ley”. En un contexto como el mexicano, donde la impartición de justicia dista de ser efectiva y generalizada, esto no puede ir sino en detrimento de los más débiles. Las enormes desigualdades socioeconómicas y la debilidad del Estado de derecho en México exhiben la distancia del país respecto a los ideales de la democracia liberal. Al formalizar los sistemas normativos

comunitarios el Estado amplió esa brecha, toda vez que, para satisfacer intereses políticos discutibles, dio por sentado que esos ideales son inasequibles para los indígenas.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Rivera, José Antonio, “La casa de muchas puertas: diversidad y tolerancia” en Carbonell, Miguel, Cruz Parceró, Juan Antonio y Vázquez, Rodolfo, (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa-UNAM, 2004.

Aguilar Rivera, José Antonio, *El sonido y la furia*, México, Taurus-Aguilar, 2004.

Aparicio, Marco, *Los pueblos indígenas y el Estado. El reconocimiento constitucional de los derechos indígenas en América Latina*, Barcelona, CEDECS, 2002.

Bailón Corres, Jaime, *Pueblos indios, élites y territorio*, México, El Colegio de México, 1999.

Bartolomé, Miguel Alberto, “Conciencia étnica y autogestión indígena” en *Indianidad y descolonización en América Latina: documentos de la Segunda Reunión de Barbados*, México, Editorial Nueva Imagen, 1979.

Bartra, Roger, *La jaula de la melancolía: identidad y metamorfosis del mexicano*, México, Grijalbo, 1987.

Bartra, Roger, *La sangre y la tinta. Ensayos sobre la condición postmexicana*, México, Océano, 1999.

Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1989.

Burke, Edmund, *Textos políticos*, México, FCE, 1996.

Carbonell, Miguel, “La constitucionalización de los derechos indígenas en América Latina: una aproximación teórica”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 108, 2003.

Carbonell, Miguel, “Minorías y derechos: un punto de vista constitucional” en Carbonell, Miguel, Cruz Parceró, Juan Antonio y Vázquez, Rodolfo (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa-UNAM, 2004.

Chance, John K. y Taylor William B., “Cofradías y cargos: una perspectiva histórica de la jerarquía cívico-religiosa mesoamericana”, *Antropología. Suplemento*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1987.

Comanducci, Paolo, "Derechos humanos y minorías: un acercamiento analítico neoilustrado" en Carbonell, Miguel, Cruz Parceró, Juan Antonio y Vázquez, Rodolfo (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa-UNAM, 2004.

Damico, Alfonso, "Tolerance, Multiculturalism, and the Politics of Recognition", documento de la reunión anual de la American Political Science Association, agosto de 1997.

De la Peña, Guillermo, "Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas" en Jorge Padua et al., *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México-CEMCA, pp. 27-56.

Díaz Polanco, Héctor, *Etnia, nación y política*, México, Juan Pablos Editor, 1987.

Dworkin, Ronald, "Rights as Trumps" en Waldron, Jeremy (ed.), *Theories of Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1984, pp. 153-167.

Escalante, Fernando, "La transición al indigenismo del EZLN", *Tribuna Americana*, año 1, núm. 4, 2004.

Escalante, Fernando, "Notes sur le problème indigène au Mexique", *Cahiers des Amériques Latines*, Paris, Centre National de la Recherche Scientifique, núm. 23, 1997.

Favre, Henri, *El indigenismo*, México, FCE, 1998.

Ferrajoli, Luigi, *Derecho y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.

Garzón Valdés, Ernesto, "El problema ético de las minorías étnicas" en Carbonell, Miguel, Cruz Parceró, Juan Antonio y Vázquez, Rodolfo (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa-UNAM, 2004.

Gidi, Emilio, *Los derechos políticos de los pueblos indígenas mexicanos*, México, Porrúa, 2005.

Gómez Rivera, Magdalena, "Derecho indígena y derecho nacional", *Revista de la Universidad de Guadalajara*, invierno 98-99, núm. 13.

González Galván, Jorge, "Las iniciativas de reformas constitucionales en materia indígena en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 97.

Habermas, Jürgen, "La lucha por el reconocimiento en el estado democrático de derecho" en Jürgen Habermas, *La inclusión del otro: estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós, 1999.

Hernández, Rogelio, "Ernesto Zedillo. La presidencia contenida", *Foro Internacional*, XLIII (1), 2003.

Hernández, Rogelio, "La historia moderna del PRI. Entre autonomía y sometimiento", *Foro Internacional*, XL (2), 2000.

- Knight, Alan, *The Mexican Revolution. Volume I: Porfirians, Liberals, and Peasants*, Cambridge, 1986.
- Kraemer, Gabriela, *Autonomía indígena. Región mixe. Relación de poder y cultura política*, México, Universidad Autónoma de Chapingo-Plaza y Valdés-CONACYT, 2003.
- Kymlicka, Will, *The Rights of Minority Cultures*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Lomnitz, Claudio, *Exits from the Labyrinth. Culture and Ideology in the Mexican National Space*, Berkeley, University of California Press, 1992.
- Mabire, Bernardo, *Políticas culturales y educativas del Estado mexicano de 1970 a 1997*, México, El Colegio de México, 2003.
- Meyer, Lorenzo, "La sorpresa: una rebelión indígena al final del antiguo régimen", *Foro Internacional*, XLIII (1), 2003.
- Meyer, Lorenzo, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995.
- Oehmichen, Cristina, *Reforma del Estado. Política social e indigenismo en México. 1988-1996*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Antropológicas, 1999.
- Pérez Robledo, Flor María, "Pegar 'de balde'/pegar 'con razón'. Aproximación etnográfica a las prácticas violentas hacia las mujeres en comunidades tojolabales" en Fernández de Juan, Teresa (coord.), *Violencia contra la mujer en México*, México, CNDH, 2004, pp. 51-70.
- Puig Casauranc, José Manuel, *El esfuerzo educativo en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1929.
- Recondo, David, *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, México, CIESAS – CEMCA, 2007.
- Rodríguez Regueira, José Luis, *Multiculturalismo. El reconocimiento de la diferencia como mecanismo de marginación social*, Universidad Católica de San Antonio, Murcia, documento electrónico.
- Romero, María de los Ángeles, *El sol y la cruz. Los pueblos indios de Oaxaca colonial*, México, CIESAS-INI, 1996.
- Rus, Jan, "La comunidad revolucionaria institucional: la subversión del gobierno indígena en los Altos de Chiapas, 1936-1968" en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz (eds.), *Chiapas: los rumbos de otra historia*, México, UNAM-CIESAS-CEMCA, 1995.
- Sartori, Giovanni, *La sociedad multiétnica*, México, Taurus, 2001.

Torbisco, Neus, “El debate sobre los derechos colectivos de las minorías culturales. Una reflexión sobre la adecuación de las premisas teóricas” en Carbonell, Miguel, Cruz Parceró, Juan Antonio y Vázquez, Rodolfo (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa-UNAM, 2004.

Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, México, FCE, 2000.

Velázquez, María Cristina, *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, México, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, 1998.

Villoro, Luis, “Sobre relativismo cultural y universalismo ético. En torno a ideas de Ernesto Garzón Valdés” en Carbonell, Miguel, Cruz Parceró, Juan Antonio y Vázquez, Rodolfo (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa-UNAM, 2004.

Villoro, Luis, *Los grandes momentos del indigenismo en México*, México, El Colegio de México, 1950.

Viqueira, Juan Pedro, “Los peligros del Chiapas imaginario”, *Letras Libres*, enero de 1999.

DOCUMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (versión comentada), México, Porrúa, 2006.

Constitución Política del Estado de Oaxaca.

Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 27 de junio de 1989, Conferencia General de la organización.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, aprobada por la Asamblea General en la resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992.

Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

Diario Oficial de la Federación, “Decreto por el que se reforma el Artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 28 de enero de 1992.

INEGI, Censo de Población y Vivienda 2005.

Informe de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2006.

Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

Ley Municipal del Estado de Oaxaca.

Recomendación 27/2008 de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca.

Recomendación 28/2008 de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca.

SIGLAS

CDDHO	Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca
CIPPEO	Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca
CNC	Confederación Nacional Campesina
CNPI	Congreso Nacional de los Pueblos Indígenas
COCEI	Coalición Obrera Campesina Estudiantil del Istmo
COCEO	Coalición Obrera Campesina Estudiantil de Oaxaca
COCOPA	Comisión de Concordia y Pacificación
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
ENAH	Escuela Nacional de Antropología e Historia
EPR	Ejército Popular Revolucionario
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FCRN	Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INI	Instituto Nacional Indigenista
LARCP	Ley de asociaciones religiosas y culto público
LDPCIEO	Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca
MULT	Movimiento de Unificación y Lucha Triqui
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo

ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Partido Acción Nacional
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PC	Partido Comunista
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PPS	Partido Popular Socialista
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PROCUP	Partido Revolucionario Obrero Campesino “Unión del Pueblo”
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SEP	Secretaría de Educación Pública
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura