

PLAZA Y VALDÉS
EDITORES

Con más de 1000 obras
sobre:

Administración pública

Agricultura

Antropología

Arte

Ciencia / tecnología

Ciencias sociales

Cine

Comunicación

Derecho

Ecología

Economía

Educación

Ensayo

Filosofía

Género

Geografía

Historia

Lingüística

Metodología

Narrativa

Periodismo

Poesía

Política

Psicología

Religión

Salud

Sociología

Teatro

Trabajo social

Urbanismo

*

Editorial académica

Por medio de un vasto análisis de datos y documentos gubernamentales, eventos públicos, conversaciones privadas, testimonios tomados de primera mano, y experiencias acumuladas a lo largo de varios años de acompañamiento a organizaciones indígenas, Juan Carlos Martínez explora, desmenuza y analiza, de manera teórica y práctica los límites que impone actualmente el racismo estructural y un proyecto económico hipermaterialista a los pueblos indígenas para el ejercicio de sus derechos en el diverso estado de Oaxaca. Falta de presupuesto o de voluntad política, indolencia e irresponsabilidad, pero sobre todo un desdén arraigado, vivo y personificado en cada funcionario público, son algunas de las razones que el autor, abogado, antropólogo e investigador examina en este libro.



MÁS QUE UNA BRECHA.

ETNOGRAFÍAS SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS INDÍGENAS.

P Y V

Juan Carlos Martínez Martínez

MÁS QUE UNA BRECHA. ETNOGRAFÍAS SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS INDÍGENAS.



JUAN CARLOS MARTÍNEZ MARTÍNEZ

PLAZA Y VALDES
P Y V
EDITORES

Juan Carlos Martínez Martínez

Es doctor y maestro en Antropología Social por el el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS) y licenciado en Derecho por la UNAM. Es Coordinador General de Planeación y Evaluación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). Ha sido Profesor-Investigador del CIESAS Unidad Pacífico Sur y catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y la Universidad de Chile. Ha sido profesor invitado en la Universidad de California en San Diego, el Instituto Internacional de Sociología Jurídica en Oñati, España, la Universidad de Newcastle, Inglaterra, la Universidad Andina Simón Bolívar de Bolivia y el Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador. Es especialista en Antropología Jurídica, Pluralismo Jurídico y Derechos Humanos. Fungió como consultor de la Fundación Konrad Adenauer, la Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca, el Instituto de la Mujer Oaxaqueña, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México y la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México y Ecuador. Ha impartido cursos especializados sobre Pluralismo Jurídico a funcionarios judiciales de México, Guatemala, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile.

MÁS QUE UNA BRECHA...
ETNOGRAFÍAS SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LOS
DERECHOS INDÍGENAS

Más que una brecha...
Etnografías sobre la efectividad de los
Derechos Indígenas

Juan Carlos Martínez Martínez



Primera edición: mayo 2021

D.R. © CIESAS. Juárez 87, Col. Tlalpan, C.P. 14000,
Ciudad de México
Tel. (55) 54-87-36-00
© Juan Carlos Martínez Martínez

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento sin la previa autorización por escrito del editor.

© Plaza y Valdés, S. A. de C. V.
Alfonso Herrera núm. 130, int. 11, Col. San Rafael
Ciudad de México, 06470. Teléfono: 5097 20 70
arabellapyv@gmail.com
www.plazayvaldes.com.mx

Plaza y Valdés S.L.
Calle Murcia, 2. Colonia de los Ángeles
Pozuelo de Alarcón 28223, Madrid, España
Teléfono: 91 8126315
madrid@plazayvaldes.com
www.plazayvaldes.es

Imagen de portada: Arturo López Pío (st., año 2020, técnica collage de papel sobre cartón, 28 x 19 cm)

Formación tipográfica: Mario Mera Martínez

ISBN: 978-607-8788-12-5

Impreso en México / *Printed in Mexico*

El trabajo de edición de la presente obra fue realizado en el taller de edición de Plaza y Valdés, ubicado en el Reclusorio Preventivo Varonil Norte en la Ciudad de México, gracias a las facilidades prestadas por todas las autoridades del Sistema Penitenciario, en especial, a la Dirección Ejecutiva de Trabajo Penitenciario.

Contenido

Agradecimientos	11
Discursos sin praxis	13
La brecha de implementación	17
Antropologizar al Estado	22
Llegar al Estado donde es palabra y acción	27
¿Del Estado monista al Estado multicultural?	37
Derechos indígenas, reconocimiento jurídico y el campo de su interpretación estatal	42
Abordando al Estado soberano y el derecho autónomo	51
Rasgos formales del Estado multicultural	54
Multiculturalismo neoliberal	59
Estado multicultural en Oaxaca	64
Leyes multiculturales en Oaxaca	79
Movimiento indígena y las trampas del derecho	85
Acomodo de los indígenas oaxaqueños en el pacto estatal	91
Los indios oaxaqueños en movimiento	94

Santa María Peñoles:	
Sistemas políticos propios y elección de autoridades	103
Libre determinación y autonomía:	
la participación política desde una identidad	104
Normas, sus posibilidades y alcances	120
El caso Peñoles	127
El municipio de Santa María Peñoles	129
Sistema normativo interno: el ejercicio de un derecho	140
Santa Catarina Estetla	148
Organización tradicional y movimiento socio-político	151
Crónica del conflicto y sus cauces ante el Estado	155
Arreglo extralegal: única salida a la colonialidad del poder jurídico	171
Las perspectivas de la libre determinación en Peñoles	176
Capulálpam y Cerro de Oro:	
Autonomía, territorio y consentimiento	181
Estado fuerte, nacionalismo débil	181
Protección de la tierra, el territorio y los recursos naturales	186
Derecho a la consulta y el consentimiento, libre, previo e informado	206
Los casos	210
Comunidades en resistencia	210

Las comunidades de Cerro de Oro y la presa	220
Capulálpam de Méndez y la minería	228
Cerro de Oro: contra de las empresas y el Estado	235
Capulálpam de Méndez: defensa de la tierra, el territorio y los recursos naturales	249
Cepiadet: Acceso pleno a la justicia del Estado	259
Acceso a la justicia con pertinencia cultural	265
Cepiadet: Centro Profesional Indígena de Asesoría Defensa y Traducción	275
En diálogo con el Estado	284
La justicia para los indígenas	286
<i>Habitus</i> procesal	290
Pase a la siguiente ventanilla: eficacia de derechos	294
Políticas públicas escasas y sin continuidad	313
Derechos indígenas en los juzgados	316
Derechos imposibles sin un Estado posible	329
La pos-modernidad acechada por la pre-modernidad	331
Racismo institucional: nuevos rostros, vieja historia	335
Autoritarismo mutante: el Estado mexicano en la era global	338
Referencias	343

Agradecimientos

Como todo trabajo académico, éste está lleno de deudas de todo tipo, mismas que son impagables. Como suele hacerse, el único esbozo de resarcimiento se hace a través de una rápida mención en los agradecimientos. Además, como este texto se construyó al paso de muchos años, habrá algunas de estas deudas que se habrán perdido en el tiempo. No obstante me queda muy claro que debo dar un primer reconocimiento a un conjunto de instituciones fundamentales en este proceso, en primer lugar al CIESAS, institución a la que debo toda mi identidad académica y desde donde realicé la mayor parte de esta investigación, a Fundar Centro de Análisis e Investigación con quienes acompañé algunos de los procesos que aquí se describen al Cepiadet, personas indígenas sumamente profesionales, comprometidas y generosas con el intercambio y a los amigos y colegas de Prújula y del Programa Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer, con quienes hemos tenido la dichosa experiencia de debatir por todo el continente entre nosotros, con académicos, jueces, abogados y líderes indígenas.

En el plano personal debo mencionar a de Guillermo Padilla y Víctor Leonel Juan Martínez con quienes hemos hablado, caminado

y compartido muchos planos de estas luchas; a María Benítez quien me ayudó en la corrección de estilo y me hizo reflexionar acerca de la mejor manera de comunicar muchos de los temas que toca este libro. A Valeria Enríquez, Mariana González, Ximena Antillón y Daniela Ramírez de Fundar con quienes hicimos el recorrido en Cerro de Oro. A Daniela también le debo muchos momentos de colaboración en la construcción de este texto; en este caso también fue fundamental contar con el acompañamiento de Gabino Vicente de la comunidad de Santa Úrsula. Con Laura Fiallo y Cristina Velázquez hicimos los recorridos en Santa María Peñoles. Con Mario Patrón, Salvador Aquino y Miguel Pulido hice los diálogos en Capulálpam de Méndez. Quiero reconocer también a Tomás López, Edith Matías, Gerardo Ortega y Violeta Hernández del Cepiadet, por su aporte agudo y las reflexiones en torno a los temas que se abordan en este texto; Violeta Hernández además me ha apoyado mucho en temas logísticos y revisiones del trabajo. Va un agradecimiento especial a los líderes y lideresas de las comunidades en las que trabajé. Los debates sobre racismo deben mucho a Mónica Moreno, Peter Wade y Mara Viveros. En los temas propiamente de antropología jurídica siempre serán invaluable los aportes de María Teresa Sierra, Aída Hernández, Rachel Sieder y Natalia de Marinis. Las reflexiones sobre la lucha por los derechos en el campo jurídico deben mucho a los debates y colaboración con Adelfo Regino, Hugo Aguilar, Anabel López, Víctor Leonel Juan Martínez, Luis Enrique Cordero y David Recondo. Además, debo agradecer las conversaciones y lecturas que he tenido con Orlando Aragón, Ricardo Verdúm, Rosembert Ariza, Nancy Yañez, Charlie Hale, Milka Castro, Silvina Ramírez, Farit Rojas, Sarela Paz, Ginna Rivera, Amilcar Pop, Aresio Valiente, Javier La Rosa y Mariana Yumbay.

Discursos sin praxis

Los derechos de los pueblos indígenas, en particular los derechos colectivos, han sido de difícil realización. La eficacia de los mismos implica que las autoridades de las comunidades asuman competencias sobre la base de la libre determinación y la capacidad de definir aquellos asuntos que les competen. Sin embargo, estas competencias ya se encuentran formalmente repartidas entre las autoridades de los otros niveles de gobierno.

No obstante, estas competencias se podrían distribuir mejor, ya que las dependencias administrativas, legislativas y judiciales de los tres niveles de gobierno no las ejercen a cabalidad, ni lo hacen con calidad, en particular en regiones indígenas. Distribuir competencias con las autoridades de los pueblos podría ser más eficiente y fortalecer la gobernanza local. Sin embargo, esto enfrenta una inercia histórica donde el tutelaje y el despojo se sustentan en arraigadas creencias que operan en prácticas ya naturalizadas.

Santiago Choápam es un antiguo pueblo zapoteco de Oaxaca que desde hace años atraviesa una agotadora confrontación con sus vecinos, pueblos mestizos que quedaron integrados al municipio de

Choápam por una coyuntura histórica. El conflicto ha dejado un saldo de diez muertos hasta ahora y ha obligado en varias ocasiones a la cabecera municipal a desplazarse al conflictivo pueblo de San Luis del Río.

Esto no siempre fue así. Durante más de dos siglos Choápam ha mantenido un sistema político que le permite elegir a sus autoridades municipales de acuerdo con una tradición política que concuerda con un sistema de cargos.¹ El derecho colectivo que ellos ejercen radica en la potestad de mantener su propia organización y de elegir a sus autoridades en procesos de asamblea. La Constitución de México reconoce estos procesos, incluso reconoce que esta tradición política es previa a la formación del Estado mexicano.² Por esa raigambre histórica Choápam también es cabecera distrital y municipal. Dentro de esta circunscripción administrativa existen otros pueblos, algunos indígenas y otros no, que tradicionalmente han elegido a sus autoridades conforme a sus usos y formas propias.

La comunidad mestiza de San Juan del Río es uno de estos pueblos, pues desde hace dos periodos electorales puso en cuestionamiento la legitimidad de las instituciones y las formas

¹ El sistema de cargos en un sistema político local, muy común en las comunidades indígenas de Mesoamérica, consiste en que los ciudadanos van prestando ciertos servicios de gobierno a sus comunidades. Se inicia con cargos de menor rango durante su juventud, y a partir de la evaluación comunitaria de su desempeño, los ciudadanos son nombrados para cargos mayores en los periodos siguientes, de manera que, en teoría, a los cargos más altos llegan aquellos que han mostrado mayor capacidad de servicio al pueblo. Según Andrés Medina los sistemas de cargos “son el resultado de la conjunción y síntesis del cristianismo medieval, que nos trajeron colonos y conquistadores españoles, con las diversas expresiones religiosas de los pueblos mesoamericanos”. “En la definición del estatuto teórico y político de los pueblos indios ocupa un lugar privilegiado la temática del sistema de cargos; básicamente porque es desde esta estructura que habrá de manifestarse la especificidad histórica y cultural del poder, de los sistemas de relaciones asentados, inscritos, en una tradición que se arraiga en el pasado mesoamericano” (Medina, 1996: 22 y 9).

² Véase artículo 2º de la CPEUM y 31, 4º y 5º de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI).

políticas tradicionales de Choápam. Algunos de los líderes políticos de San Juan del Río, vinculados a partidos políticos, sostienen que el sistema tradicional viola los derechos políticos individuales de sus ciudadanos, entendidos éstos en un sentido formal liberal. El Estado, a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Nación³ le da la razón a San Juan de Río, pues aunque los indígenas tienen derechos colectivos, en la perspectiva del Tribunal éstos no pueden estar por encima de los derechos individuales. Así, justo en el momento histórico en que tienen un derecho reconocido constitucionalmente, Choápam vive quizá la peor crisis política de su historia. Es gobernada por un administrador externo, no electo por su asamblea y además, atraviesa un conflicto que sigue sin encontrar salida.

Para construir la presa Cerro de Oro más de 26,000 chinantecos fueron desplazados de sus tierras ancestrales entre 1974 y 1988. La mayoría de ellos nunca fueron indemnizados. Su vida en los nuevos lugares de asentamiento fue tortuosa y complicada, y los trámites legales para obtener reparación han sido hasta hoy aún más tortuosos y complicados (Ewell y Poleman, 1980; Bartolomé y Barabas, 1990). En aras del desarrollo que impulsa el Estado, más de 26,000 personas y sus descendientes fueron privados de sus recursos materiales y sus territorios, y con ello de una ancestral forma de vida y de valores, que en cierto sentido se perdieron para siempre. No sólo para ellos, sino para todos los que de una u otra forma pudimos acercarnos y adquirir conocimientos de esa forma particular de vida.

³ Es posible conocer los pormenores legales del caso Choápam a través de los expedientes SX-JDC-16/2011 y SX-JDC-928/2012, ambos de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y los expedientes SUP-JDC-41872012 y SUP-JDC-1640/2012 de la Sala Superior del mismo tribunal.

Pese al desplazamiento, en los márgenes de la presa aún existen pueblos y, a diferencia de aquellas décadas, estos pueblos tienen hoy el derecho a una protección especial de su territorio, a no ser desplazados y a ser consultados cuando el Estado tome medidas legislativas o administrativas que los afecten.⁴ No obstante, en agosto del año 2010 potentes detonaciones de dinamita notificaron a los pueblos colindantes que en la presa Cerro de Oro se gestaban nuevas obras. El Estado mexicano ignoró los derechos de estas comunidades, pues, a través de distintas dependencias, había dado autorización a una empresa trasnacional y a dos empresas mexicanas, financiadas con capital extranjero, a usufructuar la presa y convertirla en una hidroeléctrica. Una vez más, en aras del muy “necesario” desarrollo para el país. “Ah, pero ahora ya no nos engañan, ese desarrollo no es para nosotros”⁵ han contestado los pobladores.

Sin duda, el avance en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas marca nuevas reglas en el campo jurídico para enfrentar situaciones como las antes descritas. Hay un derecho *vigente*, es decir, un derecho plasmado en la ley, pero éste no cumple con un requisito fundamental de la teoría del derecho, el cual es ser *eficaz*. En palabras simples la eficacia de derecho consiste en que el contenido de la ley se expresa de manera efectiva en las relaciones sociales reales. Cuando un derecho no es *eficaz*, el Estado ofrece una salida que consiste en acudir a los tribunales para que, desde éstos, se pueda exigir al propio Estado el cumplimiento de lo que dice la ley, es decir, se pide a los jueces que hagan que una norma

⁴ Véase artículos 6, 7, 13,14,15,16,17,18 y 19 del Convenio 169 de la OIT y los artículos 19, 26 y 32 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, as. No obstante en agosto del año 2010 potentes detonaciones de dinamita y los artiempre. Pero a las m y iaxaca y el amparo en reví como el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

⁵ Entrevista realizada a vecino de Paso Canoas, Tuxtepec, Oaxaca. Registro del 9 de octubre de 2011.

vigente se vuelva eficaz, en términos accesibles esto es lo que llamamos *justiciabilidad*.

En México hay derechos indígenas vigentes, que aun cuando no complacen a importantes sectores del movimiento indígena que los han demandado, sí van configurando un nuevo papel político de estos pueblos respecto a su relación con el Estado. Desafortunadamente estos derechos no son plenamente eficaces y, aunque hay resoluciones interesantes en la materia, su justiciabilidad es aún incipiente.

La pregunta central es si la eficacia de estos derechos va en un proceso de avance gradual pero consistente, como podemos suponer, y si la acción de los jueces, como lo apuntan algunos casos emblemáticos, va a ser un factor definitorio en dicho avance.

La brecha de implementación

El ex-relator especial de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, publicó en 2006 su sexto informe temático anual y lo llamó *La brecha de implementación*. Este informe se abocó a mostrar la distancia entre las normas que reconocen derechos a los pueblos indígenas y “las realidades cotidianas en las que se encuentran numerosos problemas para el adecuado cumplimiento de estas medidas legislativas” (Stavenhagen, 2008:115). En su informe, el Dr. Stavenhagen describe cómo en los más diversos países del orbe los Estados han avanzado en el reconocimiento de derechos específicos de los pueblos indígenas y han suscrito una serie de prerrogativas especiales para éstos, particularmente aquellas desarrolladas en el ámbito internacional.

A través de su informe, el entonces ex-relator mostró una serie de problemas que dificultan la implementación de la legislación existente en países como México, Ecuador, Guatemala, Canadá, Chile, Filipinas, Sudáfrica, Argelia, Namibia, Etiopía y Rusia. Aunque con claras diferencias, la constante es que existe una distancia y una tensión entre las reglas reconocidas a los pueblos y la eficacia de las mismas.

El informe muestra una serie de obstáculos para la implementación de las normas que reconocen derechos indígenas. Destaca la falta de participación y representación de los indígenas en las legislaturas, las contradicciones entre el contenido de ciertas leyes y los derechos indígenas, y el desconocimiento y la falta de capacitación que los funcionarios -particularmente judiciales- tienen respecto a estas normas; señala también que las normas dan reconocimiento a lo cultural pero restringen el acceso a territorios y recursos naturales; hace referencia a contrarreformas que limitan derechos reconocidos con anterioridad; y señala problemas en la administración pública como el fuerte burocratismo, el formalismo rígido y el autoritarismo, entre otros (Stavenhagen, 2008:117-124).

El acertado diagnóstico de Rodolfo Stavenhagen nos muestra los obstáculos que empíricamente podemos constatar cada vez que en un caso se demandan derechos indígenas. No obstante, la perspectiva desde la cual se analiza esta información marca una esperanza que da lugar a recomendaciones para que en algún momento los indígenas gocen plenamente de estos derechos.

En sus conclusiones el ex-relator nos muestra un panorama desalentador, pues hace una descripción del Estado, o de los Estados, que nos hace pensar si en verdad estos, en su manifestación contemporánea, tienen la capacidad de cumplir o afrontar los retos que se derivan de sus obligaciones frente a los derechos indígenas.

Stavenhagen vuelve a hacer mención de que a pesar de los avances normativos no hay legislación secundaria que desarrolle estos derechos y que persiste un gran número de normas que contradicen tajantemente los principios constitucionales. Su conclusión muestra el problema central: en los poderes legislativos los indígenas están sub-representados, los indígenas no proponen, ni deliberan, ni discuten, ni aprueban las leyes que en teoría van a regir sus vidas (Stavenhagen, 2008:132).

Respecto al poder judicial señala que se ha visto cada vez más implicado en esta problemática, asimismo, su visión acerca de la función judicial es medianamente optimista porque observa que algunas cortes nacionales han tenido un protagonismo que da contenido a estos derechos, y particularmente en el ámbito internacional destaca el papel del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, aunque reconoce que tendrían que hacer mucho más.

Con respecto a la administración, habla de una internacionalizada cultura burocrática lenta para los cambios, poco flexible, impermeable a la multiculturalidad y heredera de un pasado *asimilacionista*. Destaca un aspecto clave: “en su seno se manifiestan frecuentemente actitudes discriminatorias, cuando no racistas, hacia lo indígena” (Stavenhagen, 2008:132). Pero hay otro tema fundamental que está relacionado con una nueva fase del capitalismo y que busca penetrar en los recursos de todo tipo (minerales, petróleo, aire, aguas, plantas, etcétera) que se conservan en los territorios indígenas. Rodolfo Stavenhagen constata y explica que no se cumple el derecho de consultar a los pueblos todas aquellas medidas administrativas o legislativas que les afectarán, y que se establecen mecanismos unilaterales que no toman en cuenta la opinión de los mismos.

Los dos últimos puntos mencionados en el informe son clave para entender esta distancia entre lo que dice la ley y lo que hace el Estado, el *racismo institucional* y el *capitalismo* son estructurantes del Estado mismo y plantean el problema central en la realización de estos derechos. Los casos que analiza este estudio muestran que los derechos indígenas son desconocidos o mal interpretados, porque en su realización median las acciones de funcionarios con profundas concepciones, íntimamente ligadas entre sí, sobre el desarrollo y la inferioridad de los indígenas, concepciones que ya tenían lleno el espacio que en teoría llenarían las nuevas normas pro-indígenas.

El informe del ex-relator concluye con una serie de recomendaciones drásticas para los gobiernos que harían posible salvar la amplia brecha de implementación denunciada. Estas recomendaciones dejan ver la necesidad de lograr una nueva voluntad política de los gobiernos, así como vencer las resistencias de los funcionarios en lo individual. Aunque podríamos deducir que si hay leyes que plasman derechos indígenas hay voluntad del Estado para reconocerlos, la ecuación no es tan simple. Si bien hay algunos avances que dan cuenta de la composición compleja del Estado, esto puede no significar que progresivamente se llegará al objetivo de la vigencia plena de estos derechos. Asimismo, se podría interpretar que el problema puede estar en las resistencias individuales de algunos funcionarios o incluso suponer que hay una sana medida de los gobiernos en este avance “porque los indígenas suelen violar derechos humanos, sobre todo los de las mujeres, o ser un obstáculo para el necesario desarrollo que requiere el país”. A pesar de estas apreciaciones, los casos abordados ponen en cuestión que se trate de un problema de individuos. También cuestionan el proceso progresivo de implementación, la

legitimidad de los fines con que se usa el discurso de los derechos humanos y el del desarrollo, y si la salvación de los pueblos originarios está en el Estado. Aunque la principal pregunta es en qué se ha convertido el Estado de la posmodernidad y la globalización.

Quizá el mayor problema de esta esperanza está en creer en un Estado como externalidad concreta y coherente, en la concreción del orden y progreso que añoró la modernidad, en la comunidad nacional conformada por instituciones democráticas y representativas regidas por el derecho. Ciertamente, los Estados nunca fueron lo que pretendieron, pero la novedad de nuestro tiempo es que, desde la posición epistemológica de países herederos del colonialismo como México, ahora podemos ver la imposibilidad del Estado para cumplir sus fines como parte de su definición estructural, como quien cae en cuenta de la desnudez del emperador.

Más aún, si hay una disciplina con potencial heurístico para mostrar empíricamente lo que los filósofos han deconstruido es la antropología. Si algo ha logrado problematizar la antropología frente a la mirada de los politólogos y los juristas, es que abordar a esta entidad llamada Estado como objeto de estudio no es algo obvio, pues contra la apariencia construida el Estado no está fijado en sus normas ni en sus instituciones (Trouillot, 2001). Es más bien una realidad múltiple, difusa y ambigua (Sharma y Gupta, 2006) que no se ancla en sus principios clásicos de pueblo soberano basado en un territorio y un gobierno, sino que porta intereses en contextos específicos y subvierte su misma lógica en otros espacios y niveles. Confiar en ese algo llamado Estado como realizador de derechos puede ser más una ilusión óptica o un juego del lenguaje que una realidad viable. En tal sentido, entenderlo como una institución es analíticamente impreciso, porque su complejidad

nos empuja a verlo en sus relaciones, intereses y en los efectos que produce en los contextos donde actúa frente a una realidad o demanda (Trouillot, 2001; Moravcsik, 1997; Melossi, 1992).

Antropologizar al Estado

Puede resultar obvio que el racismo y el capitalismo son poderosos obstáculos para implementar derechos reconocidos a los pueblos indígenas, pero no resulta igual de evidente el papel que el Estado debe jugar frente a estos obstáculos. No es tan interesante saber que los funcionarios que reifican con su praxis el concepto de Estado son racistas y desarrollistas, como saber cómo llegan a serlo y si pueden llegar a generar un nuevo *habitus* proclive a la realización de estos derechos en un campo definido por la concentración de recursos en detrimento de otros y tendiente al universalismo por antonomasia (Bourdieu, 2012).

Por una parte, podríamos pensar que el Estado, de acuerdo con su definición jurídica formal, es el encargado de hacer que los derechos se cumplan, pues está obligado a hacerlo frente a su ciudadanía, que en teoría lo constituye, y ante la comunidad internacional de la que forma parte. Las doctrinas políticas nos han enseñado a pensar al Estado como una expresión de la voluntad de sus ciudadanos, por lo tanto, también debería rendir cuentas respecto a la erradicación del racismo y atemperar los excesos del capitalismo. Asimismo, el Estado es responsable de garantizar el desarrollo económico de la población, particularmente de los menos aventajados (Rawls, 1979), y eso se logra impulsando proyectos de desarrollo. Las preguntas son: ¿qué pasa en la mente de los funcionarios cuando se enfrentan a estas disyuntivas?, ¿cuál

es el juego tras bambalinas que detona su respuesta?, ¿qué intereses y concepciones marcan su preferencia por respetar o servanguardia, por ver progresar a “su pueblo” o ver progresar a su clase –muchas veces sin demasiadas lealtades nacionales—?

Si el Estado es, por un lado, una realidad política compleja y, por otro, un concepto históricamente polisémico, el discurso de derechos es en realidad un mandato inexorable, una forma de legitimación, la expresión de una negociación que modula intereses.

Históricamente el Estado, en particular el Estado moderno, es una realidad política que legitima el poder de ciertas élites en una sociedad e impulsa sus intereses y sus ideologías controlando al conjunto de esa sociedad para que las acepte y se someta a ellas (Althusser, 1970; Melossi, 1992; Reinhard, 1996; González Galván, 2010; Bourdieu, 2012, entre otros). Durante los últimos siglos estos objetivos se constituyeron en espacios territoriales, a veces contruidos con base histórica y a veces con base en artificiosos intereses, que hoy conocemos como naciones libres y soberanas o Estados-nacionales. Sin embargo, también desde sus orígenes modernos, el Estado es una discusión teórica, un proyecto que al tiempo de explicarse (Maquiavelo, 1513; Hobbes, 1651) crea una tensión dinámica con la realidad de poder arbitrario, que a veces disputa y a veces subsume, atribuyéndole racionalidad y legitimación al resultado, sea como un cuerpo místico que expresa la sacralidad de un “nosotros” muy artificial, o bien como expresión de la sociedad misma –*vox populi, vox dei*— que organiza, representa y dirige (Kantorowicz, 1957; Locke, 1690). El Estado se nos presenta como una forma superior de orden sobre cualquiera otra posible. Esta tensión entre el Estado como realidad de dominación y la idea de Estado como expresión de la mejor forma posible de ordenar personas y distribuir recursos, crea constantes interpretaciones

acerca de las potencialidades del mismo respecto a la concreción de derechos concedidos a sujetos vulnerables o subalternos, que por definición no han formado parte del “pacto” constitutivo y que su lucha es por ser reconocidos en el mismo (Honneth, 2009).

Fuera del Estado no hay salvación, empero, mucho de lo que los indígenas esperan ver reconocido por el Estado son instituciones que han pervivido en tensión o en oposición al Estado mismo. Esta aparente esquizofrenia pone de manifiesto la polisemia de los pueblos, y genera la discusión en el seno del movimiento social y del movimiento indígena sobre si en verdad quieren ser reconocidos por el Estado --como idea de buen orden y buena distribución --, o si prefieren seguir al margen del Estado --entendido éste como realidad de dominación -- (Holloway, 2002).

Otra contradicción que suele estar presente en el análisis del Estado contemporáneo es que genera dos efectos simultáneos, por un lado, el debilitamiento frente a las fuerzas de la globalización y, por otro, el incremento de su injerencia en la vida de las personas (Trouillot, 2001). Los efectos del debilitamiento frente al poder del capital transnacional o los poderes fácticos que operan dentro de sus jurisdicciones generan la sensación de que el Estado nos deja solos frente a los fuertes, sin control. Pero también existe la apreciación de que el Estado incrementa su poder en la vida cotidiana de las personas a partir de una mayor penetración de los imaginarios y las culturas (Hannerz, 1992), en un fortalecimiento policial (Manavella, 2006), en los controles migratorios, e incluso en los programas sociales, que se vuelven omnipresentes en la vida de las personas. Esta es una contradicción que desconcierta a quienes piensan al Estado como ese ente sin tamaño ni tiempo. Ya desde los años cuarenta del siglo pasado Radcliffe-Brown advertía que se suele hablar del Estado como:

una institución sobre y fuera de los humanos que conforman la sociedad [...] a veces se habla de él como si la ley fueran sus deseos o sus órdenes. En tal sentido, el Estado no existe en el mundo de los fenómenos, esto es una ficción de los filósofos. Lo que existe es una organización, esto es un conjunto de individuos vinculados por un complejo sistema de relaciones” (Radcliffe-Brown 1940:xxiii).

Las contradicciones no están en el Estado en sí, sino en la forma de enfocarlo. Para entender al Estado en sus múltiples contradicciones y penetrar los caminos que hacen inviable el ejercicio de ciertos derechos resulta necesario enfocarlo relacionamente (Migdal, 2004; Fox, 1996), es decir, no partir de las definiciones del Estado, sino de lo que hacen sus funcionarios en espacios de interacción específicos (Melossi; Long), haciendo aquellas cosas que constituyen su función y evaluando los efectos específicos de los actos que realizan (Isunza, 2001; Isunza y Hevia, 2006).

El presente texto es un trabajo de antropología del Estado, que a partir de casos concretos plantea aspectos de su realidad observada etnográficamente. Captando escenas, interacciones y discursos oficiales –sean formales o coloquiales– en expedientes o entrevistas. A través de estas páginas “el Estado” habla y actúa plagado de contradicciones que enmarcan circunstancias de un espacio y de una época, que impulsan intereses y visiones profundas del México eternamente debatido entre su ser y sus proyectos, sus “cambios con rumbo” (Molina Enríquez, 1909; Gamio, 1982; Paz, 1950; Bartra, 1987; Florescano, 2006). A propósito de esos viejos dilemas, es sumamente interesante observar al Estado mexicano del siglo XXI, de la modernidad y la globalización, con el más viejo de sus resabios: los indígenas que son patrimonio,

que son el colorido de México, que son el lastre para la modernidad, son también testimonio vivo del pecado original de esta nación, la raíz de la injusticia endémica. Los indios despiertan los más diversos sentimientos “del Estado” o de los funcionarios que lo encarnan, quienes no son sólo individuos, sino portadores de lógicas, proyectos e intereses que los rebasan y los conforman (Bourdieu, 1985).

Los reportes etnográficos y el análisis de los expedientes nos dan la oportunidad de penetrar en los niveles del Estado donde su poder se hace capilar, es decir, “el punto en el que el poder encuentra el núcleo mismo de los individuos, alcanza su cuerpo, se inserta en sus gestos, sus actitudes, sus discursos, su aprendizaje, su vida cotidiana” (Foucault 1992:65). Las observaciones y los registros nos permiten volver una y otra vez a conceptos y apreciaciones atávicas del Estado mexicano “moderno”, siempre anclado a su pasado fundacional. Este ejercicio busca develar lo que se esconde en el discurso de la ley, la igualdad y el desarrollo que fundamenta al Estado moderno para ocultar su inconfesable maridaje con la arbitrariedad, el racismo y la exacción que priva en las relaciones sociales que históricamente conforman la nación. A fin de analizar cuáles conceptos de derechos, justicia y pluralismo corresponden a su realidad contemporánea, acudimos al punto donde podemos registrar el encuentro etnográfico entre el Estado y los indios de hoy, y aproximarnos a cuáles son idearios programáticos que disimulan sus fines. En tal sentido, construimos un lugar para preguntarnos por la potencialidad del Estado mexicano para cumplir sus compromisos de eficacia y justiciabilidad de los derechos que ha reconocido contemporáneamente a esos sujetos que están ahí desde su origen y que son inherentes a toda su historia: los indígenas.

Llegar al Estado donde es palabra y acción

El trabajo muestra cómo se ha incorporado al concepto moderno de Estado una noción formal, quizá posmoderna, que lo define como multicultural. Esta concepción busca hacerse cargo del fracaso de uno de los ideales de la modernidad, es decir, que a cada Estado corresponde una nación, una cultura (Villoro, 1998; Florescano, 1997). En México y otros países de América Latina, esta nueva definición formal se representa en el lenguaje de derechos, es decir, la posibilidad de ejercer un modo de vida apegado a las propias formas culturales construye una relación que marca obligaciones al Estado como gobernante y prerrogativas a los indígenas como gobernados. Pero esta relación también reconoce a los indígenas como entidades colectivas con ámbitos territoriales sobre los cuales se ejercen competencias y funciones de los gobernantes sobre sus miembros. En esta tesitura, el estudio explora en particular tres grupos de derechos que prefiguran el modelo de Estado multicultural que se ha venido negociando en México durante las últimas décadas del siglo XX, para contrastar este Estado “modelo” con el Estado como “dinámica social”.

1. Derechos políticos colectivos, el derecho de mantener sus sistemas normativos propios y elegir a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres.
2. Derechos a la tierra, los territorios y recursos naturales que han poseído ancestralmente, y el derecho al desarrollo propio, derechos particularmente ligados en la actualidad al de ser consultados y, en su caso, otorgar consentimiento sobre acciones gubernamentales que puedan afectarles.

Estos dos grupos de derechos son expresión del “derecho madre” de los pueblos indígenas: el derecho a la libre determinación y el derecho de los indígenas a contar con un Estado con pertinencia cultural para atender sus necesidades específicas.

3. Derecho a acceder plenamente a la justicia del Estado, lo que implica el derecho a contar con intérpretes, traductores y defensores con conocimientos de su lengua y cultura cuando son sometidos a juicio. Así como que sus costumbres, especificidades culturales y sistemas normativos sean tomados en cuenta durante estos juicios.

En los primeros dos capítulos se hace una referencia general al momento en el cual se define contemporánea e históricamente a los dos sujetos de este diálogo: el Estado y los indígenas. En un primer momento reflexionamos acerca del Estado contemporáneo y sus raíces en México a fin de configurarlo como una entidad compleja, diversa, múltiple, pero con fuertes líneas fundacionales, con propósitos definidos desde la colonia y, en más de un sentido, aún vigentes, tan vigentes como los proyectos de acumulación del capital marcado por fases cíclicas de incremento, expansión y estabilización (Braudel, 1984 y 1986; Wallerstein, 1997; Palerm, 1980). También se revisan los proyectos de sometimiento de los indios a través de discursos notables y benévolos como la religión, la civilización, el desarrollo y, recientemente, los derechos humanos, que implican la percepción de superioridad cultural y moral de ciertas personas (Honneth, 2009; Habermas, 1984), ideas y cosas que compiten en el mundo contra otras personas, otras ideas y otras cosas, dando fundamento, a veces burdo o a veces sutil, a formas de discriminación, particularmente al racismo y al sexismo

(Aguirre Beltrán, 1972; Pérez Monfort, 1993; Castellanos, 2004; Gómez Izquierdo, 2005; Van Dijk, 2007; García, 2008).

En el segundo capítulo abordamos la diversidad que representan los indígenas como interlocutores del Estado en la actualidad. No nos centramos en el hecho de que ellos son fundamento de la diversidad nacional (por sus diferencias con respecto a una sociedad imaginaria, que es mayoritaria, mestiza y moderna), de modo que caracterizaremos en particular su diversidad a partir de sus demandas y formas de organización, las cuales entrañan concepciones de lo que es para ellos el indígena (Hannerz 1992; De la Peña 2002; Dietz 2009; Vásquez 2010). El objetivo de este capítulo es entender a los indígenas como ellos se entienden a sí mismos en contextos específicos de relación con “el Estado”, es decir, lo mismo comunidades, pueblos, ciudadanos con características particulares, sujetos subalternos o marginados, movimientos e individuos. Este enfoque nos permite analizar, desde una posición constructivista, tanto los usos estratégicos de la identidad como las legítimas creencias que portan y que, en efecto, los hacen distintos y por momentos incompatibles con los procesos de modernización, acumulación y sometimiento que históricamente han impulsado los grupos hegemónicos, legitimados a través del mismo concepto: Estado.

A partir de su propia gramática moral (Honnet, 1997 y 2009), el reconocimiento como indígenas, plasmado en un discurso de derechos, les permite perseguir sus intereses e interpretar significados diversos que se derivan de leyes teóricamente objetivas. La gramática moral está plasmada en los derechos vigentes, mientras que las manifestaciones de esta pluralidad de actores indígenas se expresan en discursos, estrategias, formas organizativas y acciones directas frente al Estado.

Los siguientes tres capítulos comparten una misma estructura analítica. Cada uno de ellos se basa en los grupos de derechos arriba planteados y se analizan casos relacionados con los mismos. Una primera parte de los capítulos sigue la metodología planteada por el relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Paul Hunt (2006), quien plantea, con relación a los derechos económicos, sociales y culturales, que éstos deben pasar de una enunciación general y abstracta a un desarrollo detallado de prácticas y acciones concretas que se deben desplegar para que el derecho vigente sea eficaz. Es evidente que este desarrollo o “desempaquetado” debe estar contextualizado en las condiciones de la sociedad y el Estado en donde los derechos pretenden implementarse.

Después se exponen uno o varios casos abordados etnográficamente. Cabe señalar que en este punto abordé los casos desde una perspectiva colaborativa (Dietz, 2012; Leyva, Burguete y Speed, 2008; Hale, 2002). Aunque no estoy cierto de llamarla antropología comprometida o activista (Hale, 2006), mi método fue fundamentalmente abordar los casos a partir del acompañamiento de las demandas de los indígenas involucrados en el mismo, apoyando (casi siempre) en lo que me pidieron desde la organización civil “Fundar, Centro de Análisis e Investigación”. En el caso de Cepiadet la contraprestación fue el apoyo en la realización de una investigación propia destinada a evidenciar las falencias del sistema judicial en la implementación de derechos lingüísticos (Cepiadet, 2010), y apoyarlos con talleres sobre el alcance de sus derechos para perfilar su agenda de incidencia. En el caso de Santa María Peñoles, la demanda fue aportar en la elaboración de sus estatutos comunales. En los casos de Cerro de Oro y Capulálpam de Méndez, la solicitud estuvo relacionada con el proceso de elaboración

conjunta de una estrategia legal y la representación en algunas reuniones, así como la elaboración de argumentos jurídicos para sus acciones legales.

La mayor parte de estos acompañamientos los hice desde la plataforma organizativa de Fundar, que fue mi casa de trabajo por más de 6 años y, por supuesto, muchos de los hallazgos aquí sistematizados son resultado del trabajo conjunto con los miembros de su equipo. Esta organización tiene su sede en la Ciudad de México y es una institución plural, independiente, sin afiliación partidista y horizontal, que busca avanzar hacia la democracia sustantiva. Los miembros de Fundar realizamos trabajos en distintas áreas del ejercicio público, asimismo, nos dedicamos a la incidencia y monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales.

Por supuesto, esta metodología genera solidaridades y un diálogo (Fals Borda, 2007; Lander, 1993) que permite entender las posiciones de los peticionarios e intenta subvertir o poner en cuestión la *colonialidad* de mis propias aproximaciones (Gledhill, 2000; Mignolo, 2006; Quijano, 1996 y 2001), tanto de simpatía como de dudas hacia sus saberes y quehaceres, por lo que busqué la necesaria reflexividad que implica este tipo de trabajo, misma que se encuentra manifiesta a través de sus páginas (Dietz, 2012; Bourdieu y Wacquant, 1995).

Los casos se explican desde el contexto social, económico y político de las localidades donde se suscitan los hechos, asimismo, desde las múltiples interacciones que ligan lo local a lo nacional e internacional (Hannerz, 1992 y 1998). Es decir, busqué entender las implicaciones de la reproducción material de la sociedad y la

forma en que los actores proyectan significados sobre estas formas de reproducción. En tal sentido, traté de comprender cada caso desde la posición de los sujetos que demandan ciertas cosas para mejorar o preservar sus modos de reproducción y sus mundos de vida, pero usando un lenguaje de derechos y, al mismo tiempo, crucé esta información con mi marco analítico. Este uso del lenguaje articula una forma particular de demanda que conforma un *habitus* en el que los funcionarios estatales, al tomar decisiones en parte reguladas por la ley y en parte definidas por el contexto de economía política, definen lo que podemos llamar *campo jurídico* (Bourdieu, 2000). Al responder a las demandas, de manera burda o sutil, estos funcionarios reproducen un papel histórico de los grupos y discursos dominantes frente a los indígenas, que en más de un sentido tienen continuidad con una lógica colonial. Como veremos la lealtad de los indios a las instituciones va a justificar un tipo específico de racismo colonialista traducido en la permanente misión de las clases dominantes de redimir a los indios a través de la religión, la civilización, el derecho, el desarrollo, etcétera, a cambio de su sometimiento y obediencia al rey, a Dios, a la república o a las leyes, lo cual ha provocado el libre acceso de estas clases a sus recursos y su fuerza de trabajo.

De acuerdo con el horizonte de sentido del conquistador los seres racionales deberían vivir en comunidades muy similares a las de Europa, si los llamados pueblos de indios concordaban con las costumbres hispánicas se suponía que vivirían civilizadamente (González Callejas, 2011:21).

En cada caso hay un análisis referente a las implicaciones que la efectividad de la norma que reconoce derechos indígenas tiene para la economía política y las razones de los obstáculos para su

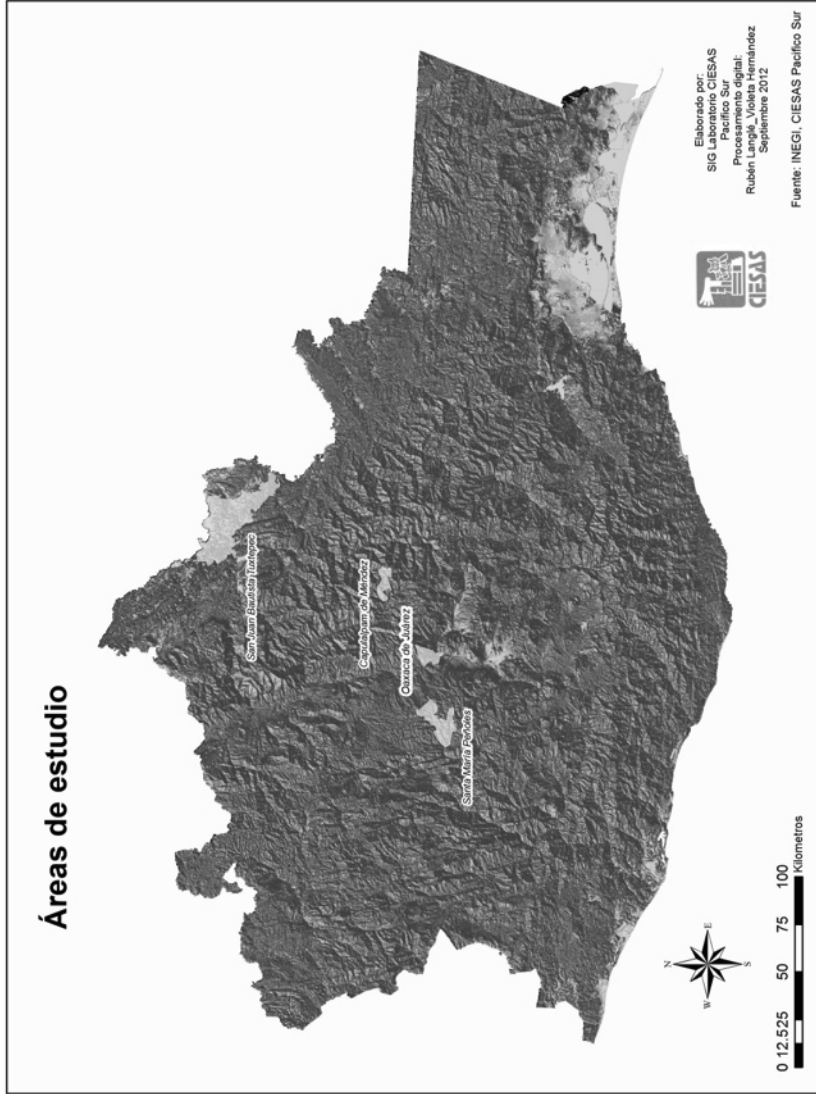
justiciabilidad. Además de este racismo colonialista analizamos otro obstáculo representado por el modelo evolutivo de largo aliento que ha permitido la extensión asimétrica de ciertos valores culturales (Hannerz, 1992) a través del sistema económico capitalista (Braudel, 1984; Arrighi, 1997), el cual desde el principio ha requerido de un cauce político que a partir del siglo XVII está conformado por el Estado nacional. Materializados con los tratados de paz de Osnabrück y Münster, firmados en 1648, los Estados nacionales, esos que ahora son los encargados de cumplir con el discurso de los derechos, obtienen legitimación innegable como forma de organización política destinada a extenderse por el mundo entero (Anderson, 1993; Gellner, 1983).

El primer caso, a propósito de derechos políticos colectivos para los indígenas, se enfoca principalmente en el municipio oaxaqueño de Santa María Peñoles, el cual ha tenido fuertes conflictos electorales dentro del sistema denominado de “usos y costumbres”, recientemente redefinido legalmente como de “sistemas normativos internos”, tangencialmente abordamos algunas particularidades de otros casos.

Los siguientes casos nos llevan del ejercicio de derechos indígenas al territorio, al desarrollo propio, a la participación y a la consulta, y están ejemplificados en las comunidades que han impulsado un incipiente movimiento social en las comunidades de Santa Úrsula, Los Reyes, Paso Canoa y Cerro de Oro, los cuales han emprendido acciones conjuntas con organizaciones de la sociedad civil de México y Estados Unidos en defensa de sus derechos en contra del proyecto de coinversión de la presa “Cerro de Oro” en una hidroeléctrica, proyecto impulsado por las empresas mexicanas *Electricidad de Oriente S.A de C.V.* (EOSA) y *Comexhidro S.A. de C.V.* y por la empresa norteamericana *Conduit Capital Partners LLC*, (CCO),

todas subvencionadas por un organismo financiero internacional denominado *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC) del gobierno de Estados Unidos. Abordamos también los casos de Capulálpam de Méndez en contra de la minera *Continuum Resources Ltd.*, que posteriormente transfirió sus títulos a la empresa *Sundance Minerals Ltd.*, y el caso del pueblo de San Dionisio del Mar y el movimiento social conformado por una diversidad de organizaciones que defienden derechos territoriales en contra de un proyecto eólico desarrollado por la empresa *Energía Eólica Mareña S.A. de C.V.*, conformada con capital transnacional.

Mapa de las áreas de estudio



Fuente INEGI y CIESAS Pacífico Sur
Elaboración SIG CIESAS Pacífico Sur

Por último, los casos relativos al derecho de los indígenas a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado son acompañados por casos de personas que en lo individual han sido apoyadas por el *Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción A.C.* (Cepiadet), organización conformada por profesionales indígenas, particularmente abogados, que pugnan por derechos procesales con especial énfasis en el derecho a la traducción e interpretación judicial.

En su conjunto, este universo de organizaciones indígenas (pueblos, movimientos y asociaciones) tocan diversas puertas del Estado, demandan cosas distintas, con perspectivas y énfasis múltiples, muestran por una parte una gran variedad de rostros de ese conjunto de relaciones que se procesan bajo el concepto "Estado", pero, muestran además, sus fuertes líneas de obra y acción sobre la población de este país, y en particular del estado de Oaxaca. Así, tanto el Estado diverso, a través de un análisis centrado en sus actores, como los indígenas conforman su acción individual influidos por robustas herencias culturales que no son neutralizadas por el cauce institucional del propio Estado y sus distintas agencias, sino que son potenciadas en él mismo, generando un *habitus* tanto racista como desarrollista que será definitivo en la forma en cómo el Estado entiende su papel de *rendidor* de cuentas y garante de derechos.

¿Del Estado monista al Estado multicultural?

En una reunión de negociación entre las comunidades aledañas a la presa Cerro de Oro y las empresas que invierten en el proyecto de reconvertirla en una planta hidroeléctrica, un joven funcionario de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) del gobierno federal alzaba el tono de su voz, entre enojado y avergonzado con los empresarios: “en México no hay derechos colectivos y ustedes están abusando de la buena voluntad de estos empresarios”, decía mientras apuntaba con el dedo a los representantes de las comunidades. “Pero asesórense bien y verán que corren el riesgo de tener que indemnizar a estas empresas con millones de dólares”. Al cabo de una ronda de participaciones un hombre viejo y bien aposentado de la comunidad de Paso Canoa se refirió de manera indirecta a este comentario diciendo “si hay funcionarios que *nomás* vienen a amenazarnos con millones de dólares que nunca hemos visto y jamás veremos, y no tienen otra cosa que ofrecer que su irresponsabilidad y su ignorancia, mejor déjenos solos con estos señores”¹, refiriéndose a los empresarios.

¹ Registro Tuxtepec 18 de agosto del 2011.

El Estado mexicano se reconoció formalmente multicultural desde inicios de la década de 1990, primero con la ratificación en 1991 del Convenio 169 de la OIT, y después con la adición al artículo 4º de la Constitución al año siguiente. Aunque sobran los funcionarios que no se han enterado o que sus concepciones clásicas de “Estado” les impiden aceptarlo, hay una paulatina tendencia a reconocer el carácter constitucional del multiculturalismo, pese a que fuertes inercias obligan a acotar sus alcances. Durante el proceso de esta investigación pude conversar con magistrados, secretarios, jueces, ministerios públicos, directores, delegados, *ombudsman* y hasta policías, quienes en principio aceptan que hay derechos específicos para los pueblos indígenas, pero en la gran mayoría de los casos, y según su concepción de Estado, expresan que son definidos por límites muy estrictos y márgenes muy estrechos para ejercerlos.

Por ejemplo, el ombudsman oaxaqueño en el año 2009 me relató un caso en el que autoridades comunitarias detuvieron a un grupo de secuestradores y asaltantes, algunos provenientes de la ciudad de México, y decidieron enjuiciarlos (Martínez, 2013). Los familiares de las personas del Distrito Federal interpusieron una queja ante este funcionario y él determinó que las autoridades indígenas, particularmente la asamblea, había violado derechos humanos por ordenar la detención y recomendó al Congreso desaparecer los poderes en el municipio. En el contexto de la violencia que se ha desatado en este país le pregunté si no resulta práctico permitir que las autoridades indígenas tengan control de las conductas delictivas perpetradas en sus regiones, dado que en las mismas resultan mucho más eficientes que las autoridades estatales (Martínez, 2004). La respuesta fue bastante concisa: “no, porque sucede que violan derechos humanos”. Entonces le hablé del artículo

2º Constitucional que reconoce libre determinación y autonomía para solucionar conflictos internos, el ombudsman señaló que sí, que en efecto la autonomía estaba reconocida para los pueblos indígenas “siempre y cuando no violaran otras garantías constitucionales”. “¿Qué garantías constitucionales están violando?” pregunté. Me respondió que todo lo relativo al debido proceso, le repliqué preguntando si habían violado el debido proceso que se sigue en ese pueblo en particular (Martínez, 2011) y me respondió que eso no lo sabía, pero que habían violado el debido proceso delineado en la Constitución. Entonces le cuestioné si consideraba que los artículos 14 y 16 constitucionales tenían un valor mayor al artículo segundo. La respuesta fue cortante: “su planteamiento es una cuestión de interpretación, y en este caso mi interpretación es clara; ellos no podían juzgar a estos delincuentes y por tanto violaron sus derechos humanos”.²

Aunque no faltan funcionarios que en la actualidad sigan opinando tan desinformadamente como el representante de la CRE en las mesas de diálogo de Tuxtepec, el tema ha dejado de ser si los funcionarios saben o no saben que vivimos en un país multicultural y que el Estado que representan se define como tal, sino el hecho de cómo lo interpretan, qué hacen y qué dicen para reconocerlo sin tener que aplicarlo. En esas artes de “acatar pero no cumplir”, el Estado mexicano tiene una rancia tradición y vasta experiencia. Es ejemplificativo que durante el “Simposio Internacional: Desarrollos Reglamentarios de la Consulta Previa”,³ desarrollado en Oaxaca en noviembre del 2011, otro joven funcionario de Conagua, a propósito

² Registro Oaxaca de Juárez octubre del 2009.

³ Véase: <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/not/al/1544-simposio-consulta-oaxaca.html>. Consultado 16 de mayo del 2012.

del debate sobre la participación de los pueblos indígenas sobre los grandes proyectos de desarrollo afirmaba y preguntaba retóricamente: “los países tienen que avanzar, la gente en las ciudades necesita agua y necesita electricidad, ¿qué queremos? ¿sacar a los indígenas de su pobreza o llevar a la gente de las ciudades a la pobreza de los indígenas?”⁴ Desde esa perspectiva hay dos ideas claves que han atravesado todos los modelos de Estado que tiene este país desde su origen mismo. Por un lado, los indígenas deben asumir las formas de vida civilizadas de los no indígenas y no al revés (González Callejas, 2011). Por otro lado, los indígenas no se pueden interponer en el proceso de avance de bienes superiores, como en otro momento lo fue la cristiandad y ahora lo puede ser el desarrollo o el progreso, y como consecuencia de ello no les es legítimo interponerse al proceso de apropiación y acumulación de bienes y recursos por parte de quienes enarbolan estos procesos (Wallerstein, 1997).

En este capítulo abordaremos tres temas, uno será una perspectiva de análisis del Estado mexicano que tome en cuenta tanto su dimensión formal como su dimensión práctica, asimismo, cómo de su dimensión formal podemos extraer un modelo de Estado multicultural de acuerdo con sus obligaciones como sujeto de derecho internacional. Luego abordaremos cómo los obstáculos prácticos para la realización de este modelo no son contingentes a la dimensión formal, sino que tales conductas de los funcionarios –dimensión práctica del Estado- no son una anomalía sino manifestaciones inherentes a un modelo de Estado neoliberal y colonialista que coexiste con la idea de Estado multicultural, es decir, vamos a

⁴ Registro Oaxaca de Juárez 11 de noviembre del 2012.

tratar de desentrañar en qué sentido los Estados se obligan a cumplir con ciertas normas referentes a los derechos de los pueblos indígenas y cómo pueden dejar de cumplir o cumplir a medias, no por un problema de coherencia interna, sino por una contradicción fundamental entre la realidad estatal y algunas aspiraciones de los grupos subalternos no apropiados de las estructuras del Estado.

En este sentido, exploramos algunas características de lo que podría definirse como “Estado multicultural moderno”, y a partir de ellas definimos parámetros que nos servirán para revisar la actuación de los funcionarios en los capítulos siguientes. Más adelante haremos un análisis de las tendencias estructurales que ha seguido el “Estado multicultural” en México, y en particular en Oaxaca después de su época dorada de reconocimiento en la década de 1990. En la última parte de dicho capítulo mostraré cómo a pesar de que etnográficamente se puede destacar un variopinto espectro de funcionarios municipales, estatales y federales a través de las entrevistas, observaciones, diálogos, etcétera, esta diversidad manifiesta se ordena en líneas fuertes de larga data que se pueden caracterizar como un racismo institucional colonialista y un mandato de proteger el desarrollo de un capitalismo que se mundializó justo a partir de la incorporación de las Américas y sus recursos a la economía europea (Palerm, 1980; Wallestein, 1997; Roux, 2005; Van Dijk, 2007). La actual fase de la economía-mundo coloca a los Estados nacionales en una encrucijada que los obliga a redefinir sus conceptos clásicos de territorio, población soberanía y gobierno en función de los nuevos procesos y necesidades de los grupos hegemónicos en el ámbito internacional, y su papel en los contextos nacionales y las nuevas gramáticas, búsquedas y redes de los grupos subalternos.

Derechos indígenas, reconocimiento jurídico y el campo de su interpretación estatal

En México el tema del reconocimiento de los derechos indígenas ha estado fuertemente impregnado por una discusión de carácter político e ideológico que denota el fuerte significado que el tema tiene para esta sociedad. El enfoque ideológico sobre el carácter de “lo indio” en la constitución de la nación mexicana con frecuencia nos ha desviado del tema propiamente jurídico. Es decir, ¿qué significan estos derechos en términos de derechos y obligaciones tanto del Estado como de los propios sujetos indígenas, tanto individuales como colectivos? Puede ser por esta circunstancia o por el desafío que este tema representa para el pensamiento jurídico tradicional que existen pocos avances en torno a la implementación de dichos derechos.

Con las reformas del año 2001, el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos eleva a rango constitucional los derechos indígenas antes reconocidos a través del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y reitera algunos preceptos del hoy derogado artículo 4º constitucional. También cabe mencionar la adhesión de México en 2007 a la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Los principios básicos ahí reconocidos son los siguientes:

- La composición pluricultural de la Nación.
- El concepto de Pueblo y Comunidad Indígena.
- El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía.
- Los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

- La obligación de la Federación, los Estados y los Municipios de garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

Los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas se especifican en el apartado A del artículo 2º constitucional. Son derechos que los individuos, de manera directa o a través de las colectividades de las que forman parte, pueden disfrutar en virtud de su pertenencia a un pueblo indígena:

- Derecho al reconocimiento como pueblo o comunidad indígena.
- Derecho a la autoadscripción.
- Derecho a la libre determinación.
- Derecho a la autonomía.
- Derecho a aplicar sus sistemas normativos internos.
- Derecho a la preservación de la identidad cultural.
- Derecho a la tierra y al territorio.
- Derecho a participar en planes y programas que los involucren, así como a ser consultados al aplicarse medidas administrativas y legislativas, y en algunos casos a otorgar consentimiento libre, previo e informado de dichas acciones.

A partir de lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT es fundamental retomar este último derecho que ha adquirido una enorme relevancia más de veinte años después de su entrada en vigencia. La razón es que se ha convertido en un medio de defensa de las comunidades ante el explosivo crecimiento de los mercados financieros mundiales (Sassen, 1997) que dotan de grandes capitales a

las empresas que cotizan en las bolsas de valores, lo que a su vez los obliga a buscar denodadamente espacios de inversión para incrementar las ganancias de esos capitales (Sassen, 1996). Es decir, no se trata de que en el mundo se hayan incrementado las necesidades de comprar minerales o de generar energía, y que por ello las empresas intervengan en estos ramos, sino al contrario, como parte de la lógica del capitalismo surgen crisis de sobreacumulación que hacen entrar a la economía en periodos de encarnizada competencia y expansión financiera (Braudel, 1984 y 1986). Lo cual genera una gran transformación en las estructuras sociales, políticas y jurídicas que se mantuvieron en la fase anterior del capitalismo. En este caso nos referimos al Estado de derecho en el marco del Estado nacional, que es la estructura jurídico-política fundamental del modelo capitalista que entró en crisis desde hace algunas décadas..

No es casual que durante las últimas décadas del siglo pasado a la fecha el derecho en México ha sufrido una profunda transformación tanto en el contenido de sus normas, como en la función que viene jugando en la sociedad. De ser un mero lenguaje simbólico ahora es un espacio de disputa por distintas nociones de país (López Ayllón y Fix-Fierro, 2000). Durante las últimas tres décadas del siglo pasado México entró de lleno en el proceso del capitalismo desregulado y la extensión de los principios mercantiles a prácticamente todos los terrenos la vida (Harvey, 1990; Arrighi, 1997). En tal sentido, la necesidad de explotar los recursos en todo tipo de reservas es inherente a este proceso y se hace a su vez inexorable incorporar una dinámica económica voraz a los espacios periféricos del capitalismo moderno, como lo habían sido muchos territorios indígenas que no entraron en las economías de enclave durante la primera mitad del siglo XX o que sólo lo hicieron por periodos breves (Cardoso y Pérez, 1984; González Casanova, 1986; Martínez, 2012).

El reconocimiento de derechos indígenas viene aparejado con la contra-reforma agraria de 1992 que da un estotaje definitivo a la propiedad social de la tierra y muestra el fin del pacto posrevolucionario y la adaptación del Estado mexicano a esta nueva fase del capitalismo (Roux, 2005). En este contexto los derechos territoriales indígenas, pero en particular el derecho a la consulta y al consentimiento, se disputan en un campo de tensión entre quienes intentan darles un mayor alcance como garante de la titularidad de derechos sustantivos, como el autogobierno y el territorio, y quienes lo consideran parte del procedimiento para incorporar los recursos resguardados en territorios indígenas a la dinámica de esta nueva fase expansionista del capital (Arrighi, 1997).

Los derechos indígenas reconocidos precisamente en esta fase del proceso mundial deben tener muchos matices en su reconocimiento, uno de ellos es que para ciertos efectos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos delega a los congresos de las entidades el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como entidades de interés público, es decir, como “el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado” (UNAM IIJ, 2001:2113). Esto implica limitar su capacidad de ejercicio en virtud de la ausencia de personalidad jurídica para ser titular de obligaciones y para hacer valer sus derechos, es decir, de forma adecuada al proceso de depredación de recursos no se les define como *entidades de derecho público*, como pretendía el movimiento indígena. El reconocimiento como entidades de interés público reafirma el tutelaje histórico del Estado sobre los indígenas, lo que nos indica que la autonomía que se reconoce es apenas una

concesión política a los fuertes movimientos indígenas que han sacudido los regímenes políticos de muchos países en América Latina (AL) (Barre, 1988), y que en ningún sentido supera el racismo institucionalizado que ha definido las relaciones políticas en AL desde su origen (Van Dijk, 2003).

Los congresos de los estados deben legislar desarrollando los derechos constitucionales bajo el criterio de que:

los derechos que se otorgan en ella [la Constitución] a la población indígena son derechos mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados para imprimir las características propias que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de sus pueblos indígenas, siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos.⁵

De este modo vemos que existe un marco jurídico reconocido al que le hace falta una mayor eficacia procesal, pues es este lenguaje ambiguo el que permite aparentar una dinámica garantista hacia los indígenas, según lo han venido demandando los movimientos indígenas contemporáneos (Harvery, 2000; Holloway y Peláez, 1998; Holloway, 2002), pero sin desligarse de la herencia colonial racista que priva en México (Moreno, 2008 y 2010; Castellanos, Gómez y Pineda, 2007). Estos márgenes discursivos representan pautas posibles de interpretación y aplicación de normas reconocidas que, por lo general, siguen los funcionarios de acuerdo con concepciones sociales y culturales en las que los indios son

⁵ Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVI, noviembre de 2002 Tesis: 2a. CXXXIX/2002 Página: 446 Materia: Constitucional Tesis aislada.

vistos como inferiores, concepciones que impiden sutil, pero estructuralmente, asumir una posición pluralista desde la igualdad.

El concepto “racismo institucional” describe los patrones sociales que vienen de una herencia colonial y tienen como efecto imponer condiciones de vida negativas, naturalizan situaciones de opresión, explotación, discriminación o exclusión en contra grupos identificables sobre la base de la raza o el origen étnico (Carmichael, 2003). Es importante distinguir el racismo una –una actitud individual o un prejuicio subjetivo— y el racismo institucionalizado, dado que es común encubrir el segundo argumentando el primero. El racismo institucional tiene raíces añejas, delinea las percepciones de los individuos y genera una creencia de superioridad-inferioridad entre un grupo étnico frente al resto de la sociedad nacional, de tal forma introyectada que ya no requiere de un esfuerzo de la clase dominante para reproducir tal creencia, sino que se mantiene como una inercia que se objetiva en muchos espacios de interacción social que así lo revelan.

En teoría, el Estado y sus instituciones tendrían la obligación de combatir y modificar los patrones sociales de racismo,⁶ sin embargo, como lo señala el reporte Macpherson “el racismo institucional es aquel que de manera tácita o explícita se inserta en las políticas, los procedimientos, las actuaciones y la cultura de las instituciones públicas o privadas, reforzando prejuicios individuales que a su vez fortalecen el propio racismo institucional”

⁶ El Estado mexicano ha ratificado la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas que junto con otros instrumentos y de manera muy específica, señalan las obligaciones del Estado en contra de la discriminación por motivos raciales.

(MacPerson, 1999: Chap. 6).⁷ En México la situación ha sido descrita de la siguiente manera:

Las formas de racismo son abiertas y podrían encubrirse en múltiples subterfugios discursivos y niveles de articulación, así como en la intervención directa o indirecta del Estado y su grado de dominación, objetivos de poder y nivel de contestación, pero la violencia física y simbólica, la discriminación y segregación, la guerra y el exterminio forman parte de la historia indígena (Castellanos, Gómez Izquierdo y Pineda, 2007:290).

Esta discriminación racial tiene profundas raíces históricas y múltiples discursos que lo normalizan, lo que hace difícil separarlo de la acción del Estado. Aun cuando pudiera suponerse que es una cuestión de índole particular de los funcionarios, su raigambre es insondable. Desde la colonia el nuevo orden político se arraigó en la idea del “orden correcto”. El mandato divino estaba asociado a la identidad española, mientras el estado de naturaleza y demoniaco estaba asociado a los indígenas:

La identidad española apeló, además, a las nociones de raza y sangre para diferenciarse de aquellos pueblos que profesaban otras religiones y llevaban a cabo otras costumbres como los musulmanes y los judíos. La religión devino factor unificador de la nación, y la limpieza de sangre su manifestación. Los demás pueblos se vieron como amenazas

⁷ El informe del juez William Macpherson fue elaborado expresamente para la investigación penal por el homicidio de Stephen Lawrence, ciudadano *afrodescendiente*, cometido en Inglaterra. El caso fue reconocido como un crimen de odio racial y en la ineficiencia de las investigaciones se revelaron los prejuicios raciales de los funcionarios encargados de realizar las investigaciones, así como el peso que el “racismo institucional” tiene en el comportamiento individual de los oficiales públicos. Véase: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm42/4262/sli-06.htm#6.6>. Consultado 19 de agosto del 2012. Traducción propia.

externas a una comunidad político corporativa cuya solidaridad se fundó en la política y en la religión (González Calleja, 2011:20).

Esta separación entre la comunidad política dominante y los indígenas nunca se pudo superar. Los indígenas fueron y siguen siendo sujetos de redención estatal y no miembros de primera de la comunidad política. Incluso el proyecto del mestizaje posrevolucionario, más que un crisol para la construcción de una identidad nacional unificada, se convirtió en una especie de limbo en el proceso de blanqueamiento ansiosamente buscado por los mexicanos (Castellanos, 2007; Moreno, 2010 y 2012). Como efecto de este proceso los funcionarios “mestizos” en regiones indígenas asumen un patrón racista como forma de diferenciación de la “identidad manchada” (Lord, 1984).

De esta forma los derechos reconocidos son aplicados e interpretados desde ese “lugar de enunciación”, desde esta aproximación colonial (Mignolo, 2003) marcada por la dinámica del capitalismo y por un racismo institucional que más allá de la perspectiva y las orientaciones de algunos funcionarios en particular, moldea la forma en que estos derechos se concretan. Como veremos, la alternancia oaxaqueña ha abierto espacios a algunos funcionarios indígenas realmente comprometidos con la eficacia y la justiciabilidad de sus derechos. No obstante, los procesos que se articulan con otras instancias de los gobiernos federal y estatal siguen la inercia de colocar a los indígenas en la posición en la que históricamente han estado aún antes de que se les reconociera jurídicamente.

Las concepciones rígidas del formalismo jurídico (Martínez, 2011) hacen muy difícil la justiciabilidad de los derechos indígenas, pues son propias de un momento de la modernidad y una fase

concreta del capitalismo (Foucault, 1998), se vuelven mecanismos para asignar a los indígenas roles específicos en la construcción de una sociedad funcional. Además de estas concepciones rígidas, las formas emergentes de estatalidad (Santos y Rodríguez, 2007; Santos, 2010) pueden reacomodar viejos patrones de *colonialidad* a nuevas formas jurídicas. Sobre todo si éstas no se construyen incorporando nuevas perspectivas epistemológicas y no se hace una reconfiguración del poder político y económico que determine la autonomía relativa del derecho (Bourdieu, 2001). De este modo, las diversas posibilidades de interpretación que el funcionario tendría para hacer eficaces las normas relativas a los derechos de los pueblos indígenas se ven claramente limitadas por las estructuras que moldean sus percepciones.

Uno de los primeros problemas que enfrenta la eficacia y justiciabilidad de estos derechos es la recurrente idea de que cada funcionario aplica las leyes secundarias que rigen su actuación, pero no la Constitución, pues esto es facultad de los más altos tribunales de la Federación. Desde el año 2011 en que se reformó la Constitución en materia de derechos humanos, se volvió no sólo una prerrogativa de los funcionarios sino una obligación *ex officio* el ponderar los derechos humanos por encima de cualquier norma secundaria y lo mismo va para los derechos reconocidos en el texto constitucional que para aquellos establecidos por los tratados internacionales. Pese a esto, como veremos, hay funcionarios que anteponen las leyes reglamentarias para evadir el apego de su actuación a la Constitución. Esta manifestación del Estado burocrático genera en sus procedimientos sus propias trampas para evadir obligaciones.

Abordando al Estado soberano y el derecho autónomo

Si bien los Estados nacionales se empiezan a desarrollar en el siglo XVIII con las revoluciones norteamericana y francesa, se consolidaron como proyecto político en el siglo XIX, y hasta el siglo XX adquieren el carácter de poder omnipresente, pretendidamente capaz de regular todas las esferas de la vida social (Melossi, 1992). No obstante, desde el siglo XVII la noción de Estado estaba legitimada por el poder que ciertas élites locales construían en un territorio poniendo en cuestión la dominación de los imperios. En el caso de América la base del Estado hispánico estaba cimentada en la unidad religiosa y lingüística, así como en el sometimiento a la figura del rey. La hispanidad trasladó su ideología de lucha en contra de los judíos y los musulmanes a una especie de “guerra santa” en contra de los indios y sus idolatrías. No obstante, los indios sometidos fueron redimidos en la medida en que se sometían a los principios de la cristiandad hispánica (Ots, 1975; Cardoso, 1983). Con ello la mano de obra de los indios y sus recursos naturales fueron la primera contribución a una economía mundializada (Palerm, 1980; Braudel, 1984; González Galván, 2010).

Por supuesto, el peso de cada Estado nacional en la esfera internacional está dado por su capacidad de violencia en las sucesivas guerras que marcaron la primera mitad del siglo XX, pero sobre todo por su capacidad de controlar recursos y manejar las dinámicas del capitalismo global en los territorios que les corresponde controlar (Arrighi, 1997). Sin embargo, no es sólo el uso de la fuerza y el poder económico lo que determinó su éxito

como forma política absoluta, sino su legitimación ideológica. Ya a principios de ese siglo el teórico alemán Gerog Jellinek, en su célebre *Allgemeine Staatslehre*, hacía la distinción entre el Estado como realidad jurídica y el Estado como realidad social, siendo la primera la que orientaba el *deber ser* del Estado como realidad ideal-formal determinada por el derecho, mientras que su dimensión social sería materia de otras disciplinas basadas en la observación empírica.

La distinción analítica entre el Estado como forma, basado en la Constitución y regulado por las leyes que de ella dimanen, y el Estado como praxis social, hace que los estudios sociológicos de ese Estado definido como relaciones sociales resulte poco significativo a su diseño político formal. Es decir, si uno analiza críticamente algunas conductas de los funcionarios estatales, como en este caso el racismo o su bagaje colonial, encontramos que el modelo de Estado contemporáneo no tiene una perspectiva racista o colonialista, ya que teóricamente no lo contempla. En otras palabras, aunque algunos funcionarios lo sean, en la teoría del Estado no deberían de serlo.

Esta distinción fundamental de la teoría jurídica, entre el Estado como forma –relevante a las ciencias jurídicas— y el Estado como praxis –irrelevante a las ciencias jurídicas— permite mantener la idea de que los Estados son soberanos para definir sus formas y proyectos políticos, entendiendo evidentemente que éste está conformado por una población asentada en un territorio y dotada de un gobierno, ello constituye una realidad de carácter social que no puede ser disociada de su forma (Heller, 1987). En esta perspectiva también debe entenderse la autonomía de la ley como algo relativo, en función de las condicionantes que conforman lo que podemos denominar campo jurídico (Bourdieu, 2001).

De este modo, el análisis social del Estado y del derecho que lo constituye debe ser cuidadoso de no caer en los dos extremos que suelen marcar tendencias en este análisis (Bourdieu, 2001): el *formalismo* que entiende al Estado sólo como construcción ideal y al derecho como algo absolutamente autónomo de las relaciones sociales (Kelsen, 2000; Bonnacase, 1985) y, por otra parte, el *instrumentalismo*, que mira al Estado sólo como una élite dominante y al derecho como su herramienta de dominación (Althusser, 1970; Novoa, 1981).

Aun cuando en definitiva esta segunda apreciación expresa un análisis crítico de las relaciones de dominación que el formalismo oculta, pierde de vista la importancia del nivel simbólico de la construcción jurídica (Portelli, 2003). Es decir, aunque en efecto el vínculo del Estado y el derecho con los grupos y las ideología dominantes es innegable. Al negar su autonomía los instrumentalistas olvidan preguntarse cómo se construyó socialmente la percepción de que el derecho en efecto es autónomo, por qué es reconocido como tal por la mayoría de la sociedad, y por qué su eficacia radica no sólo en la amenaza del uso de violencia legítima, sino en que el efecto del valor simbólico del derecho es tal, que muchos grupos subalternos, como el movimiento indígena, buscan inscribir su propia gramática moral en ese discurso (Honnet, 1997). De esta forma, buena parte de la energía del movimiento indígena contemporáneo (Stavenhagen e Iturralde) ha sido lograr que sus demandas se vean reflejadas en leyes y queden inscritas en el *corpus* del derecho del Estado.

Así pues, el gran problema de una perspectiva que habla del derecho como una mera herramienta de dominación es que omite plantearse cuáles son las condiciones sociales que permiten a un

gobierno específico y a las leyes que emiten convertirse en hegemónicos, y cómo en ciertos momentos de la historia los grupos subalternos inscriben sus demandas en dicho *corpus* (Gramsci, 1999). Desde esa perspectiva se ha omitido plantear la cuestión de los fundamentos sociales de esa autonomía, concretamente la cuestión de las condiciones históricas que deben producirse para que pueda emerger, a favor de las luchas en el seno del campo de poder, un universo social autónomo capaz de producir y reproducir, por la lógica de su funcionamiento específico, un *corpus* jurídico relativamente independiente de las coacciones externas (Bourdieu, 2001:167).

Específicamente los derechos de los pueblos indígenas no existirían sin el movimiento indígena y los factores históricos, particularmente el neoliberalismo, que articulan por necesidad demandas indígenas como medio para vencer resistencias o crear cortinas de humo, en sus afanes de apropiación (Hale, 2002). No obstante, este reconocimiento entraña una fuerte contradicción al delinear un modelo de Estado que supere esta fase del capitalismo y del colonialismo de los países latinoamericanos (Santos, 2010), al tiempo que encubre sus efectos. La vigencia de estos derechos se ve necesariamente alimentada de algunos espacios de relativa autonomía dentro del campo jurídico que ahora conforma, pero su vigencia y su justiciabilidad enfrentan desafíos estructurales que sobrepasan la forma pura de sus normas.

Rasgos formales del Estado multicultural

El Estado multicultural como modelo formal de Estado asume algunas de las contradicciones de su origen, particularmente la

idea de que representa a los grupos nacionales hegemónicos y asumen los rasgos culturales de estos grupos (Kimlicka, 1995), por lo que se opone a las políticas de construcción nacional que tienen base en la asimilación y la homogeneización cultural, por lo que los individuos podrían acceder a las instituciones del Estado conservando su propia identidad cultural y étnica. En términos generales, la noción de Estado multicultural se hace cargo también del pasado colonial y la injusticia histórica con que los grupos dominantes construyeron los Estados nacionales, particularmente en los países periféricos (Villoro, 1998). En consecuencia, es un intento de redimensionar la historia colonial y acercarse a una nueva distribución del poder. El Estado multicultural busca romper con la idea del Estado-nación para abrirse a un Estado de naciones.

La teoría política ha plasmado una diversidad de modelos de Estados multiculturales, y el constitucionalismo latinoamericano ha perfilado por lo menos tres fases del multiculturalismo: una primera que se puede llamar de “multiculturalismo emergente” (Guatemala 1985, Nicaragua 1987 y Brasil 1988), una segunda cuyo énfasis es el reconocimiento de la identidad cultural y una incipiente autonomía (Colombia 1991, México 1992, Paraguay 1992, Perú 1993, Bolivia 1994, Argentina 1994, Ecuador 1996, 1998, y Venezuela 1999) y una última fase que hace un mayor énfasis en la autonomía política y la reconstitución del Estado (Ecuador 2008 y Bolivia 2009) (Yrigoyen, 2010).

A pesar de sus diferencias y sus énfasis mayores en el liberalismo y el comunitarismo (Díaz-Polanco, 2007), todos los modelos neoliberales tienen en común el rechazo al Estado unitario y homogéneo como aspiración básica de la modernidad (Taylor, 2003). Al desnaturalizar la idea del Estado-nación moderno se desenmascara su condición de patrimonio de un grupo nacional

dominante, que a partir de las instituciones privilegia su identidad, lenguaje, historia, mitos, religión, etcétera, favoreciendo el racismo institucional que penetra las más íntimas creencias y gustos de las personas (Bourdieu, 2002). Dicho racismo es el que define al Estado como la expresión de una única nacionalidad. En el caso de México, este grupo dominante se constituyó a partir de las élites criollas que dieron continuidad a las estructuras coloniales durante el siglo XIX, y que han permitido la asimilación de ciertos individuos a través del concepto mestizaje (Castellanos, Gómez y Pineda, 2007; Moreno, 2010) sin dejar de sostener la idea de superioridad de ciertos componentes identitarios de los grupos dominantes que se reconfiguran y reproducen patrones de colonialismo interno (González Casanova, 1969).

El concepto de mestizaje ha sido durante el siglo XX la noción que permite crear en México la ilusión de integración e igualdad. Sin embargo, la explosión hacia finales del siglo XX de las demandas indígenas vuelve a poner en el corazón del debate nacional la situación de exclusión permanente y de injusticia endémica, por razones asociadas a la identidad étnica y racial. En tal situación, si “lo indio” sigue sin ser redimido, la identidad mestiza sigue siendo una ficción que no permitió una nueva correlación política, ni un proyecto nacional incluyente.

En México el proyecto de construcción nacional homogéneo, a través del concepto mestizaje, fue fuertemente promovido por el Estado, seleccionando entre diversas posibilidades aquellas que mejor se asociaron a los sectores dominantes del país, con diferentes énfasis, incluso en la búsqueda de la redención de los indígenas y la superación del racismo crónico existente en este país. Se suprimió la identidad indígena como proyecto del presente, o se le colocó

como un elemento funcional a la identidad dominante, como un elemento grandioso del pasado, pero como un problema o resabio a superar en el presente (Vasconcelos, 1925; Gamio, 1982; Aguirre Beltrán, 1957).

Así, las políticas públicas se utilizaron para promover y consolidar un lenguaje nacional común, una historia y mitología nacional, héroes nacionales, símbolos nacionales, literatura nacional, un sistema educativo nacional, medios de comunicación nacionales y un ejército nacional. Se mantuvo el “guadalupanismo” nacional y, sucesivamente, en todo ese orden se legitimó un tipo de dominación excluyente de los indígenas del presente como aptos para el ejercicio y la gestión política de sus territorios y una representación relevante ante las instancias del Estado. Como analizaremos en el capítulo III, el municipio oaxaqueño resultó una excepción a esta regla.

Una descripción formal del Estado multicultural implica que el Estado no es posesión de un solo grupo nacional, por lo que no hay contenidos de “construcción nacional” (Kimlicka, 2003) que asimilen o excluyan a los indígenas o a otras minorías, y que aceptan su derecho de acceder a las instituciones del Estado sin tener que negar su identidad cultural y política. Otra característica es que el Estado deber ser proactivo en tomar medidas para favorecer la participación política indígena como un reconocimiento a la injusticia histórica hacia los pueblos indígenas marcada por el colonialismo y la exclusión.

La proactividad es la capacidad institucional para responder a las demandas sociales y de justicia de los pueblos y comunidades indígenas y emprender políticas para disminuir las brechas de desigualdad ha identificado Stavenhagen (2008). Para saber hasta

qué punto el Estado mexicano es proactivo en términos del reconocimiento de derechos vigentes, etnográficamente se tiene que observar la capacidad y el conocimiento de los funcionarios en materia de derechos indígenas, la ubicación de las oficinas del Estado, las respuestas que dan las instituciones ante demandas y procesos conflictivos o potencialmente conflictivos y la situación de racismo institucional prevaeciente en el trato cotidiano entre funcionarios e indígenas, así como las medidas para transversalizar el multiculturalismo.

En la actualidad es difícil hablar de cualquier modelo de Estado formal sin incorporar el concepto de transparencia y rendición de cuentas (Isunza y Olvera, 2006) que advierte la publicidad del trabajo de las instituciones públicas a partir de sus obligaciones legales (calidad, disponibilidad y accesibilidad de la información), la cual tiene que ir asociada con la demanda ciudadana relativa. En este sentido, la evaluación de políticas multiculturales debe ir indisolublemente asociada a la noción de ciudadanía que, como veremos en el siguiente capítulo, tiene diversas manifestaciones en el caso de los pueblos indígenas. De modo que la rendición de cuentas implica que la ciudadanía pueda saber si el trabajo realizado por el funcionario cumple con su mandato institucional.

Otro aspecto que resulta imprescindible para que los derechos vigentes sean eficaces y justiciables es que los funcionarios del Estado deben ser garantistas, es decir, que tengan la capacidad de interpretar, argumentar y resolver casos concretos conforme a perspectivas que amplíen el marco de goce y ejercicio de derechos, como lo mandata la Constitución Política desde el 2011. Asimismo, un tema clave, en particular para la justiciabilidad de los derechos,

es que las autoridades, sobre todo las judiciales y las que hacen función reguladora, sean independientes, es decir, que no permitan que la interferencia de otras ramas del gobierno o de actores privados tengan un sesgo favorable en sus decisiones frente a intereses contrarios a los respaldados por los derechos indígenas.

La independencia tiene dos componentes: la independencia institucional, que se refiere al diseño formal que contribuye a la independencia institucional en tanto la “blindan de la interferencia de los otros poderes”, y el otro es el individual, que se refiere a las posibilidades de presión indebida sobre el actuar del funcionario fundamentalmente al interior de la dependencia por sus propios jefes u otros actores con poder político, económico o capacidad de violencia. En particular, esto interesa en la medida que los intereses están basados en prejuicios culturales discriminatorios como el racismo institucional o que sean favorables a intereses económicos que lesionan o van en contra de intereses indígenas basados en derechos.

Este panorama del Estado formal multicultural nos da una guía de observación etnográfica para contrastar las prácticas de los funcionarios estatales ante los conflictos que enarbolan actores indígenas. Nos permite analizar si las brechas de implementación son adjudicables a la práctica en sí, o si éstas tienen una raigambre estructural en procesos históricos y articulaciones del Estado con intereses socioeconómicos específicos.

Multiculturalismo neoliberal

Existe una diversidad de casos que ejemplifican las violaciones del Estado a derechos de los pueblos indígenas, algunos casos serían

de las minas en Wirikuta⁸ u Ocotlán⁹ en Oaxaca, la presa La Parota en Guerrero,¹⁰ los actos de violencia y despojo en Cherán, los casos de las indígenas *me'phaa* Valentina Rosendo Cantú e Inés Fernández Ortega, violadas por militares sin que las instituciones hicieran nada, casos por los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos sentenció al Estado mexicano,¹¹ incluso la hambruna en la Sierra Tarahumara¹² pueden ser considerados como violaciones a sus derechos económicos, sociales y culturales. Es frecuente también que muchas de las reacciones de los indígenas, de sus organizaciones o de otros actores solidarios, frente a dichas violaciones sean asociadas con la ilegalidad, los excesos, e incluso con el terrorismo.

Este panorama nos permite comprender que en el imaginario político de los funcionarios del Estado los derechos indígenas están asociados a un “permiso” para realizar sus prácticas culturales, pero no a autogobernarse y tomar decisiones en torno al tipo de desarrollo que están buscando. Así, un funcionario asevera: “no tenemos inconveniente en escucharlos, mire, en realidad el gobernador nos ha instruido para acercarlos todos los programas

⁸ Véase por ejemplo: <http://eleconomista.com.mx/entretenimiento/2012/05/22/wirikuta-las-dos-caras-conflicto-legal>. Consultado el 15 de Noviembre del 2012.

⁹ Véase por ejemplo <http://www.jornada.unam.mx/2009/03/21/index.php?section=estados&article=032n1est> y <http://www.eluniversal.com.mx/notas/836301.html> consultados el 15 de noviembre de 2012.

¹⁰ Véase por ejemplo <http://www.jornada.unam.mx/2012/06/23/cam-presa.html> y <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2010/10/20/index.php?section=sociedad&article=006n3soc> consultados el 15 de noviembre de 2012.

¹¹ Véase por ejemplo <http://fundar.org.mx/mexico/?p=3925> , <http://fundar.org.mx/mexico/?p=5171> y <http://www.eluniversal.com.mx/notas/872750.html>, consultados el 15 de noviembre de 2012.

¹² Véase por ejemplo <http://www.reporterasdegardia.com/leticia-beresford/223-nueva-york-eeuu-sociedad/608-hambruna-en-la-sierra-tarahumara.html> y <http://www.jornada.unam.mx/2012/01/17/edito>, consultados el 15 de noviembre de 2012

sociales que ya tenemos, ayudarlos a que salgan de la pobreza... apoyarlos para que mantengan sus prácticas ancestrales, claro, siempre y cuando estén conforme a la ley”.¹³ El esfuerzo de los funcionarios es por cumplir con un reconocimiento que intenta ser políticamente correcto, pero al final quizá no tienen alternativa porque la función del Estado no es contribuir a una comunidad política incluyente, sino servir a sus intereses fundacionales de grupo. En su práctica, los funcionarios asumen el reconocimiento, pero intentan que no vaya muy lejos para que no deje de ser funcional al capitalismo *neoliberal* que se encuentran promoviendo (Hale, 2002). Se mantiene a los indígenas como actores beneficiarios, pero no como protagonistas de las políticas públicas. La insistencia de todos los funcionarios en atraer inversiones al país y a la entidad en particular es casi un dogma, un principio indiscutible, cuando se les pregunta: ¿y esta inversión qué beneficios concretos trae? la respuesta, como veremos, suele ser vaga, imprecisa y de formulario.

El modelo de desarrollo por el que apuesta el país sigue las tendencias internacionales del llamado “Consenso de Washington”, el cual podríamos resumir en una serie de políticas más o menos dogmáticas recomendadas por los organismos internacionales, y aunque tiene muy indignados a grandes sectores de las sociedades nacionales y lleva a cuesta sonados fracasos macroeconómicos y crisis mundiales, es una ruta que de momento pocos se atreven a dejar, incluso los países más izquierdistas de América Latina.

Frente a éstos surgen movimientos que, al igual que las organizaciones de empresas y los grupos criminales, actúan

¹³ Entrevista en reunión de trabajo relacionada al caso de la Presa Cerro de Oro en la Cd. de Oaxaca con el subdirector de desarrollo de la Oficina de la Gubernatura de Oaxaca. Registro 16 de octubre del 2012.

reticularmente y están globalizados, teniendo aliados dentro y fuera de los gobiernos y con contrapartes nacionales e internacionales (Santos y Rodríguez Garavito, 2007; Hessel, 2011; González Casanova, 2012). Podemos describir al Estado neoliberal como un conjunto de procesos que, haciendo uso del poder político, dirigen la economía a través de una serie de medidas que podríamos resumir en:

1. Disciplina presupuestaria, aunque existan márgenes de corrupción que permiten en México que las deudas públicas en los estados de la federación crezcan sin control,
2. El reordenamiento de las prioridades del gasto público y la focalización del gasto social,
3. La nula o baja inversión social,
4. El cobro de más impuestos a la gran base gravable y muy pocos impuestos a los ricos para no perder competitividad,
5. La liberalización de los tipos de interés bancario y desregulación del juego financiero, libre flotación del peso, y
6. La eliminación de todo tipo de barreras a la inversión extranjera, con énfasis en las industrias extractivas que sacan materias primas de todo el territorio nacional, pero en particular de los territorios indígenas.

En este punto es muy ilustrativo el diálogo que tuve con un funcionario de la delegación de Oaxaca de la Secretaría de Energía. A la pregunta de cómo beneficiarían las minas a las comunidades locales me respondió secamente “creando empleos”. “¿Cuántos empleos y de qué tipo van a crear las minas de Ocotlán y de Capulálpam?”, profundicé. “No tenemos ese dato y no lo tendremos hasta que los dejen empezar a trabajar”. “¿Entonces tienen que dar

su consentimiento sin la información de cómo los va a beneficiar?”, cuestioné. “La ley de minas no nos exige tomar el parecer de las comunidades porque el subsuelo es de la nación”, añadió ya un poco fastidiado. Le reviré “¿y cómo van a llegar al subsuelo sin pasar por el suelo? Ése sí es de ellos”. El delegado trató de retomar un aire dialogante y contestó: “pues tiene que haber una afectación porque es en beneficio de la nación y no podemos dejar de afectar a unos pocos en contra del interés general”. “¿Y cómo beneficia a la nación?, ¿cómo nos beneficia todos?”, quise saber. “Pues claramente, porque generan riqueza, pagan impuestos”. Hizo un alto para reflexionar, pero yo seguí preguntando: “¿cuánta de esa riqueza se queda en la nación y en Oaxaca?, ¿qué porcentaje de las ganancias de estas empresas se traduce en impuestos?” Regresó a una posición seca: “nosotros no manejamos esa información, pregúntale a Hacienda o solicítala por escrito”. Ya por último pregunté: “¿conoces estudios que hablan del impacto ambiental y sanitario de la minería a cielo abierto y del uso de cianuro para beneficiar el oro?”. “No”, atajó mirando su reloj.¹⁴

Los funcionarios del Estado suelen mantener la misión histórica de llevar a los indígenas hacia mundos mejores, sin “sacrificios humanos”. Estando de trabajo de campo en el municipio zapoteco de Díaz Ordaz, Tlacolula y Oaxaca pude ver cómo una joven pasante de derecho, empleada de la ex Comisión de Derechos Humanos de Oaxaca, le advertía al presidente municipal en su propia oficina y agitándole el dedo índice “pero no entiende que usted no puede resolver esos problemas porque viola los derechos humanos”, en referencia a una queja en la que se le acusaba de abuso de autoridad por haber sancionado a un vecino que se negaba a dar sus

¹⁴ Entrevista a delegado de la Secretaría de Economía en Oaxaca. Registro 8 de noviembre de 2011.

cooperaciones al pueblo. Con aire un poco resignado el presidente contestó: “pero si siempre lo hemos hecho así, desde que tengo memoria” y la joven insiste, “pues tienen que dejar de hacerlo, ya estamos en otros tiempos”.¹⁵ El presidente sonrió y le dijo que lo comunicaría en una asamblea, como para quitársela de encima. Quizá la joven funcionaria no era muy consciente de que su actitud respondía a tiempos muy viejos, pero en el municipio Díaz Ordaz, a la fecha, siguen aplicando el mismo tipo de sanciones a los ciudadanos que no cooperan.

Estado multicultural en Oaxaca

Oaxaca, quizá la entidad con mayor diversidad socio cultural del país, se destacó durante la última década del siglo XX como uno de los más prolijos productores de legislación que podríamos definir como multicultural. Particularmente en la segunda mitad de esa década se generaron referentes normativos avanzados para el contexto mexicano. Este adelanto normativo no necesariamente ha significado voluntad política de aplicación, ni que la nueva legislación cumpla con los estándares internacionales alcanzados en ese momento por el convenio 169 de la OIT. No obstante, tales reformas tendieron al reconocimiento de territorios, acceso a los recursos naturales, así como al ejercicio de derechos políticos colectivos y jurisdiccionales que en la práctica se venían ejerciendo aún antes del reconocimiento.

Partiendo de que estos avances no llegaron a expresar los más altos estándares internacionales en la materia, la legislación oaxaqueña de la década de los noventa se presentaba, quizá junto

¹⁵ Observación, presidencia municipal de Díaz Ordaz. Registro 16 de abril del 2009.

con la de Chihuahua, Campeche y más recientemente San Luis Potosí, como la más cercana al espíritu autonomista que ha venido persiguiendo la legislación internacional y los movimientos indígenas en América Latina.

Sin embargo, como el caso arriba descrito lo muestra, durante la primera década del presente siglo la inercia legislativa se detuvo y ha venido a menos. Aunque durante los últimos dos años se incorporaron al gobierno del Estado algunos de los más valiosos cuadros del movimiento indígena, en general, el trabajo de los funcionarios públicos resulta injerencista y violatorio de derechos colectivos. Contrariamente al principio de progresividad de los derechos humanos, el reconocimiento de derechos indígenas en Oaxaca se vio limitado por nuevas reformas en un contexto en el cual la tímida autonomía de los años noventa ha dejado de tener cabida en la legislación actual. Este retroceso normativo se da a pesar de la continuidad histórica en el ejercicio de prácticas comunitarias que de facto dan vida a la autonomía oaxaqueña, que con límites y tensiones ha caracterizado la relación entre los pueblos indígenas de la entidad y el gobierno del Estado.

Paralelamente, desde la década de los años ochenta, el Estado mexicano viene implementando las reformas estructurales coherentes con las llamadas reformas neoliberales del consenso de Washington, las cuales buscan insertar a México en la nueva fase del capitalismo global. Los procesos desiguales de modernización en el país y la pervivencia de formas diferenciadas de ejercer ciudadanía (Roberts, 1980; Cappela, 1993) permitieron que durante los años ochenta Oaxaca se mantuviera más o menos al margen del proceso de modernización.

En términos generales, las medidas económicas contenidas en las reformas no habían sido implementadas en Oaxaca, pues no

tenía empresas públicas que privatizar, ni empresas privadas para condonarles impuestos, ni infraestructura para atraer capitales. Es hasta mediados de la primera década del siglo XXI cuando el gobierno del Ulises Ruiz (2005-2011), en condiciones muy distintas a las de los años noventa, intenta emprender una transformación de las relaciones socioeconómicas en la entidad, y con ello un cambio de actitud de los funcionarios públicos hacia las comunidades indígenas que pasan de ser co-gobernantes en sus territorios a objetos de desarrollo sin derechos sobre el territorio. Aunque con tensiones importantes al interior de los propios funcionarios, el gobierno de alternancia de Gabino Cué mantiene una perspectiva semejante.

Vemos entonces que los avances respecto a los derechos autonómicos y colectivos de los pueblos indígenas corresponden a un periodo en que Oaxaca no había puesto del todo en operación las reformas económicas que se habían impulsando en el ámbito nacional, y al parecer representaron un compás de espera para sortear las difíciles condiciones planteadas por los movimientos sociales indígenas durante los años ochenta y noventa, particularmente por el levantamiento neo-zapatista en Chiapas y la enorme gama de pensadores indígenas oaxaqueños que participaron en ese proceso.

En la actualidad el contexto ha cambiado. De acuerdo con declaraciones del ex-secretario de Economía de la entidad, Héctor Gómez Núñez, en los últimos años la inversión extranjera en la entidad ha ido a la alza, y para 2010 se calculaba que llegaría a captar más de mil 500 millones de pesos,¹⁶ lo que significaría 30% más que el año anterior. Más de 800 millones de dólares se

¹⁶ Diario El despertar 6 de abril del 2010.

destinarían a los parques eólicos y otros 700 millones a cadenas comerciales. En este contexto no es raro que al gobierno del estado le preocupara de manera significativa que los indígenas de Capulálpam, Ocotlán Paso de la Reina, Cerro de Oro, Juchitán, San Mateo y San Dionisio del Mar, entre otros, opongan férrea resistencia a la implementación de grandes proyectos de inversión en sus territorios. Tal como se observa en los señalamientos de los funcionarios que he citado, de la Secretaría de Energía y de la Comisión de Derechos Humanos de Oaxaca, el punto está en que desde su concepción el Estado sabe qué hacer y con quién hacerlo mientras que los indígenas no lo saben, por ende, no se les puede permitir decidir sobre sus formas de gobierno y control social, sobre el destino de sus territorios y sobre las inversiones que buscan asentarse en esos territorios. Esto contradice en parte el espíritu del liberalismo, en el que el Estado tendría que dejar al libre juego de fuerzas y voluntades decidir si los indígenas hacen o no convenios sobre sus propiedades con las empresas. Sin embargo, ahí surge también el espíritu colonialista del Estado que no se fía de los indígenas que buscan seguir viviendo en “estado de naturaleza”.

Asociado a este fin del reconocimiento de derechos autonómicos indígenas encontramos un plan de gobierno que intenta aterrizar en Oaxaca las reformas estructurales que se fueron gestando en el ámbito nacional desde finales de los años ochenta del siglo anterior, así como encontramos actuaciones políticas que buscan dejar en claro el papel subordinado que deben jugar los pueblos indígenas en el nuevo arreglo político económico de la entidad.

Este impulso reformista que podemos definir como modernización autoritaria se caracteriza por un discurso de políticas públicas, nuevos espacios de participación ciudadana

individual y la apuesta a las grandes inversiones. Asimismo, hallamos una implícita reformulación del pacto corporativo posrevolucionario hacia un corporativismo más selectivo y elitista apuntalado en políticas de “mano dura” para los excluidos. Si bien a este proyecto se le puede incluso aprobar y promover un reconocimiento del folklore indígena como gancho para el turismo, en nada conviene un reconocimiento de carácter autonómico, como es la tendencia en la legislación internacional.

Tal como señala Bryan Roberts, la expansión capitalista requiere la desapropiación de recursos por parte de los actores locales con un doble fin, por un lado, poner las materias primas de las regiones al servicio del capitalismo y, por otro, crear poblaciones migrantes en las márgenes urbanas que sirvan de mano de obra barata y mercado de sus manufacturas (1980). En tal sentido, Grimson afirma: “el neoliberalismo es no sólo un tipo de política o de modo económico. Es también una configuración sociocultural que hace posible, y que resulta de esa forma de la economía y la política” (2005: 15-16). Como veremos, la autonomía indígena, cuando defiende valores culturales ajenos al capitalismo, no logra hacer de los derechos un instrumento político que le permita enfrentar la reconfiguración socio-cultural inherente al neoliberalismo.

Como ya hemos señalado, la Constitución oaxaqueña inicia el periplo del reconocimiento de derechos indígenas en México y éste se da en 1990. Sin existir aún un referente multicultural en la Constitución Federal, Oaxaca reconoce la existencia de sus pueblos indígenas, incluso un año antes de la ratificación del Convenio 169 de la OIT por el Senado de la República. A la fecha algunos de sus principales líderes indígenas, hoy funcionarios del gobierno del

estado, siguen impulsando procesos de reformas constitucionales que amplíen derechos a los pueblos indígenas.¹⁷

A partir de entonces y a lo largo de esa década, Oaxaca inició un proceso variado de promulgación de reformas legales (López Bárcenas, 2005), las cuales abarcan temas relevantes para los pueblos indígenas en materias como la educación, la conciliación agraria, defensa de territorio y asentamientos indígenas, reconocimiento de sistemas normativos, protección de culturas, uso de traductores, acceso a la justicia, reconocimiento de las prácticas autóctonas de salud, nombramiento de sus propias autoridades de acuerdo con sus propios sistemas normativos, entre otras. Esto, por supuesto, no significó que todas esas normas alcanzaran eficacia o fueran justiciables, pero sí que hubiera un ambiente para promulgarlas y una aceptación calculada del riesgo que implicaba que las comunidades indígenas se apropiaran de estos nuevos derechos.

Cabe resaltar de manera particular algunos conceptos del artículo 16 de la Constitución oaxaqueña, promulgado en 1990 pero reformado y adicionado a lo largo del decenio, la promulgación en 1995 del libro cuarto del Código de Instituciones Políticas y Procesos Electorales de Oaxaca (CIPPEO) que reconoce las elecciones bajo el sistema de usos y costumbres y en 1998 la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca.

El primer párrafo del artículo 16 de la Constitución oaxaqueña es inequívoco en la tendencia hacia un reconocimiento de autonomía de carácter político: “derecho a la libre determinación de los pueblos

¹⁷ En el siguiente capítulo se abordan las estrategias que los actores del movimiento indígena oaxaqueño han emprendido desde sus posiciones en el gobierno estatal.

y comunidades indígenas”, que se expresa como autonomía, y afirma que “dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales”. Esta Constitución, a diferencia del resto de las constituciones locales y de la federal, reconoce a los pueblos indígenas como entidades de derecho público, es decir, les asigna una calidad propia de las instituciones del Estado. En otras palabras, admite que la función pública ejercida por el gobierno es compartida con los pueblos indígenas en tanto entidades constitutivas del Estado, volvemos al tema de que esto es el diseño formal, pero son muchos los funcionarios que no lo asumen en la práctica. Por ejemplo, conversando con un magistrado del Tribunal Superior de Justicia del estado, él sostenía que la justicia impartida por los indígenas requiere que el Estado se desista de la acción persecutoria, tal como se plasmó en el artículo 414 del nuevo Código de Procedimientos Penales de Oaxaca,¹⁸ “Es imposible pensar que ésta [la justicia indígena] es una función del Estado; y no nos asustemos al pensar que el Estado delega algunas de sus funciones a entidades probadas, ésta es la tendencia del derecho en el mundo”.¹⁹ En la interpretación del funcionario las instituciones indígenas no son parte del Estado mexicano, como lo admite el propio artículo 16 de la Constitución de Oaxaca, pero acorde con los principios del multiculturalismo neoliberal, considera aceptable que el Estado se deshaga de algunos asuntos para dejar a los indígenas que desde la esfera privada los atiendan.

Otra muestra de que la legislación oaxaqueña de la década de 1990 apuntaba a un modelo de autonomía definida jurídicamente

¹⁸ Véase capítulo V.

¹⁹ Intercambio durante sesión de trabajo en Oaxaca con el magistrado Crecencia Martínez Geminiano. Registro 16 de julio del 2009.

como ampliación de potestades políticas colectivas está en el segundo párrafo del propio artículo constitucional que señala que

asimismo el Estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, 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.

La ley no apuntaba a la formación de un nuevo sujeto político, sino al reconocimiento jurídico de uno que ya existía y que había estado en la base del pacto corporativo que permitió la hegemonía priísta en la entidad después de la derrota del movimiento soberanista encabezado por José Inés Dávila en 1919 (Ruiz, 1997). Como podemos observar, en la constitución estatal de 1990 se reconocen derechos de carácter colectivo que serán ejercidos por la autoridades indígenas, pero además, en la primera parte de la cita se señala que estas entidades colectivas participarán en una serie de tareas propias del ejercicio público como son la definición de sus formas de organización política y de gobierno, la generación de normas internas, la elección de sus autoridades conforme a sus propios sistemas normativos y la participación en el quehacer educativo y planes de desarrollo.

En el año 1997, y en el marco de la reflexión que la rebelión zapatista de 1994 desencadenó en el país, la legislatura oaxaqueña aprobó la iniciativa del entonces gobernador Diódoro Carrasco, la cual reconoce la renovación de autoridades municipales bajo el sistema electoral de derecho consuetudinario, es decir, del

reconocimiento que hace el Estado de los “usos y costumbres” practicados por los pueblos indígenas para nombrar a sus autoridades. Existen diversos estudios que explican en qué consiste el régimen electoral de renovación de autoridades por usos y costumbres (Anaya, 2006; Martínez y Díaz Montes, 2001; Hernández, 2007; Maldonado, 2002; Méndez, 2001; Recondo, 2007 y Velázquez, 2000) por lo que no me detendré en ello, pero sí en destacar que esta reforma más que ceder el control sobre los procesos electorales, reconoce legalmente el acuerdo tácito que había entre las comunidades y el gobierno estatal de legitimar recíprocamente a sus autoridades. Según el análisis de Alejandro Anaya (2006) y David Recondo (2007), el reconocimiento de las elecciones por usos y costumbres trajo buenas cuentas para el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que gobernaba en esa época. Sin embargo, también es menester decir que la reforma implicó formalmente una ampliación en la esfera de decisión política de los gobiernos indígenas frente al Estado.

En este tema es importante destacar que con la recomposición de fuerzas que implicó la alternancia en Oaxaca, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca logró la incorporación de un presidente y dos consejeros autónomos de los partidos políticos que han logrado destacados avances en el tema de participación política de los pueblos indígenas y el reconocimiento de sus instituciones jurídicas en el tema electoral. Muestra de ello es que a partir de una amplia convocatoria a académicos, activistas sociales y líderes indígenas se logró la reforma al libro IV del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, lograda en el año 2012, que incorpora el concepto “sistemas normativos internos” en lugar de “usos y costumbres”, lo cual refuerza la idea de que no hay una relación jerárquica entre las leyes indígenas y la

legislación ordinaria estatal, promueve la elaboración de estatutos comunitarios, limita de mayor manera la injerencia de los partidos políticos y amplía las facultades comunitarias para resolver sus conflictos internos.²⁰

Por último, en el año de 1998, siendo aún gobernador Diódoro Carrasco, se promulga en el estado de Oaxaca la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca. Partamos de afirmar que este Código presenta limitaciones al ejercicio de la autonomía y se inscribe en la lógica de la simulación, pues acota veladamente los derechos que en la práctica ejercen los pueblos. Sin embargo, es correcto decir también que en su momento representó la norma mexicana más avanzada en el tema. Además, su elaboración contó con la participación de destacados miembros del movimiento indígena local y académicos comprometidos con su causa. En este punto, es importante destacar la gran producción de ideólogos indígenas que ha tenido la entidad desde los años sesenta y el vigoroso movimiento indígena que desde esa época ha logrado obtener prebendas y definir políticas en la entidad (Hernández Díaz, 2001).

La ley indígena de Oaxaca, influenciada en sus avances por los Acuerdos de San Andrés, pero limitada por la fuerte polarización en el debate de aquel entonces, vuelve sobre conceptos claves como autonomía, territorio y acceso a recursos naturales. Sin pretender un análisis exhaustivo de esta ley, baste decir que se reafirma el carácter de entidades de derecho público de los pueblos indígenas,

²⁰ Véase: <http://www.noticiasnet.mx/portal/oaxaca/general/electorales/108923-vital-nuevo-cippepe-para-armonizar-elecciones-418-municipios-ieepc>, <http://movil.voz-e-imagen.com.mx/principal/68929-entregan-iniciativa-reformas-al-cippepe> y <http://www.noticiasnet.mx/portal/oaxaca/general/legislativas/98867-reformas-al-libro-cuarto-evitaria-mas-banos-sangre>. Consultadas el 30 de octubre del 2012.

se define la autonomía como una expresión del derecho de libre determinación y se le define como la capacidad para decidir temas importantes de su vida interna, entre ellos sus formas de hacer justicia, se habla de derechos territoriales y no sólo derecho a la tierra, entre otros.

Es difícil suponer que los gobiernos estatales de esa época estuvieran honestamente comprometidos con la autonomía política de los indígenas, pero resulta evidente que estaban dispuestos a negociar y a ceder espacios frente a las demandas del movimiento indígena porque éstos no estaban cuestionando de fondo el tipo de pacto corporativo establecido en la entidad. Los resultados de las reformas indígenas del estado de Oaxaca durante la década de 1990 son seguramente lo esperado por el gobierno estatal, es decir, decepcionantes. En un estudio realizado para la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2007), un grupo de investigadores encontramos que la mayoría de los jueces no conocían el contenido de las nuevas normas, que los litigantes comprometidos con los pueblos indígenas no las usaban y que para diversos funcionarios resultaban incluso contrarias a la ley, sin resolver en su mente la paradoja de que estas normas también eran leyes positivas. No obstante, cabe destacar el uso que han hecho de las mismas algunos abogados de la defensoría pública federal del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, el Tribunal Electoral del Estado y, recientemente, una magistrada del Tribunal Estatal de lo Contencioso Administrativo, que resuelve el derecho de la comunidad a sancionar a aquellos ciudadanos que se nieguen a prestar el tequio en sus municipios.

En los siguientes sexenios, el gobierno del estado no quiso seguir arriesgando en la misma ruta del reconocimiento. La administración estatal, encabezada por José Murat y un Congreso local dominado y

disciplinado por el propio partido del gobernador, intentó convertir el discurso autonómico en justificación de una política asistencial. Al inicio de su mandato creó la Secretaría de Asuntos Indígenas y añade, en el año 2003, algunos artículos a la nueva Ley Municipal que señalan la obligación de apoyar y tomar en cuenta a los pueblos indígenas en ese nivel de gobierno.

A partir del 2004, cuando resulta electo gobernador Ulises Ruiz Ortiz, las pocas reformas que se elaboraron fueron incluso contrarias al espíritu de lo que se había venido reconociendo. A pesar de que durante su mandato existió una comisión para la reforma del estado, el tema indígena estuvo prácticamente ausente en las discusiones, y en su administración se realizaron dos reformas y una iniciativa relativas al tema. La primera, y sobre la que me quiero detener por sus implicaciones en su concepción jurídica, es, como arriba se destaca, un artículo del nuevo Código de Procedimientos Penales que indica en qué casos pueden intervenir las autoridades indígenas. También tenemos en 2008 una reforma que garantiza derechos políticos de las mujeres dentro de los sistemas de “usos y costumbres” (hoy “sistemas normativos internos”), esta reforma tiene una clara alusión al caso de la entonces diputada federal Eufrosina Cruz, quien sin haber cumplido con los requisitos del sistema normativo interno de su comunidad participó para ser presidenta municipal en Quiérolani y su candidatura fue desestimada. El caso alcanzó un gran revuelo mediático y sirvió para acusar a la comunidad, y a todos los sistemas indígenas, de machismo y violación a los derechos políticos de las mujeres. En efecto, es importante cuidar la ampliación de derechos para las mujeres en el ámbito comunal, pero es cierto también que con frecuencia este argumento es usado para limitar los sistemas normativos indígenas a fin de dejar sus territorios y recursos en la

decisión del Estado y en las manos de la gran capital, así como para mantener la necesidad que tiene el Estado de continuar con un tutelaje colonial sobre los pueblos.

Vale la pena transcribir el artículo 414 del nuevo Código de Procedimientos Penales del estado:

Cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o bienes personales de alguno de sus miembros, y tanto el imputado como la víctima o, en su caso, sus familiares, acepten el modo como la comunidad ha resuelto el conflicto conforme a sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, se declarará la extinción de la acción penal.

En estos casos cualquier miembro de la comunidad indígena podrá solicitar que así se declare ante el juez competente. Se excluyen los casos de homicidio doloso, violación, violencia intrafamiliar, delitos cometidos contra menores de doce años, delitos agravados por el resultado de muerte y delitos de asociación delictuosa.

La primera impresión es que se abre la posibilidad al ejercicio de la justicia indígena, pero si lo analizamos, es la típica reforma de lo que Charles Hale (2002) ha denominado multiculturalismo neoliberal y que está en sintonía con las nuevas perspectivas de desarrollo local. Vemos que este artículo da a los indígenas la posibilidad de facto de solucionar ciertos conflictos, pero en ningún sentido se puede entender como jurisdicción. Como antes señalamos, la Constitución local y la ley indígena sí reconocen la jurisdicción que el nuevo Código de Procedimientos Penales niega. Decimos esto porque el texto da a los particulares, y no a las instituciones colectivas, la posibilidad de someterse o no a la autoridad indígena

cuando el espíritu de la norma constitucional y los tratados internacionales no es reconocer un derecho de justicia alternativa a los individuos indígenas, sino un derecho de jurisdicción que por su naturaleza se debe ejercer de manera colectiva.

Del mismo modo, la declaratoria de extinción penal señala que el Estado se inhibirá de conocer para dejar el asunto en manos de particulares, lo cual contraviene el principio constitucional que menciona que lo que hacen las comunidades indígenas se entenderá como derecho público, es decir, la lógica de las normas de los noventa no era que el Estado se contrajera de sus funciones y se las dejara a los indígenas entendidos como particulares, como lo indica la lógica liberal, sino que el Estado formalmente debía transferir (o reconocer esta realidad de facto) parte de las funciones públicas a los pueblos indígenas. Esta situación ha sucedido en la práctica históricamente, lo que implica lógicamente un rediseño institucional del propio Estado, mismo que implicaría renunciar a su vocación de protector y promotor de la expansión capitalista en todos los sectores que los indígenas han podido mantener para sustentar sus formas sociales, políticas y culturales. Así pues, los actos de autoridad de las autoridades indígenas se deberían ejercer como función pública y no como arbitraje entre particulares.

La otra reforma que se promovió durante el gobierno de Ulises Ruiz consistió en una adición a los artículos 112 y 113 de CIPPEO que plantean que “la ley establecerá los mecanismos para permitir la plena y total participación de las mujeres en dichos procesos electorales y así garantizar su derecho a votar y ser votadas en condiciones de igualdad frente a los varones y sancionará su inobservancia”. Vale la pena insistir en que es evidente que existe la necesidad de garantizar derechos políticos a las mujeres (Sierra,

1997; Franco y González, 2009) y que, como veremos más adelante, es un problema importante para la justicia indígena contemporánea, no obstante, es importante destacar que este argumento ha dado buenos dividendos a quienes pretenden que no avance el reconocimiento de la autonomía indígena por ser esta machista y patriarcal.

La habilidad de los discursos dominantes ha sido asociar discursos subalternos a prácticas dominantes, es decir, si pensamos en dos expresiones de legitimación de prácticas dominantes, el machismo-patriarcal y el colonialismo-racista, encontraremos que la contraparte del primero sería el feminismo y la del segundo, en México, un indigenismo autonomista. La idea de vincular el indigenismo autonomista con el machismo patriarcal (o viceversa) y al feminismo con el colonialismo racista es una forma de deslegitimar ambas reivindicaciones en contextos específicos, por lo que un análisis consistente de los problemas de las mujeres en contextos indígenas tiene que ser crítico de la producción de tales discursos, es decir, mostrar quién lo dice y para qué.

Retomando la senda de reconocimiento en Oaxaca, durante el gobierno de Gabino Cué se han realizado reformas constitucionales de gran envergadura en materia de derechos humanos, reforma judicial y participación ciudadana, todos conceptos claves del liberalismo, pero el tema indígena ha estado hasta ahora ausente de la discusión, aunque hay un importante esfuerzo por realizar una reforma constitucional cuya iniciativa ha sido preparada por académicos, líderes indígenas y activistas, y ha sido consultada a los pueblos indígenas y afrodescendientes de Oaxaca.

Cuando hice una pregunta expresa por la falta de atención al tema, el entonces jefe de asesores del gobernador afirmó muy incómodo que “no podíamos reformarlo todo junto, así que optamos

por una primera etapa de reformas, pero en una segunda revisaremos sin duda el tema indígena”.²¹ Quizá se incomodó porque es obviamente un tema que tendría que distinguir a un gobierno de transición, y en su respuesta intenta mostrar que para él, el tema es neutral, puede ser considerado igual de importante que cualquier otro y no hay razón para haberlo relegado, pero es obvio que la importancia simbólica de los derechos indígenas en Oaxaca no es simplemente un tema más. ¿Porqué pasarlo a una segunda etapa si ha sido uno de los distintivos clave de la legislación oaxaqueña? Pensar una reforma de Estado sin atender el tema de los indígenas entraña una opción política y reproduce un patrón de violencia simbólica.

Quizá no resulta difícil entender que la tendencia de empobrecer el reconocimiento en Oaxaca carece de sustancia política y es adecuado a una nueva lógica del capital y a un viejo mandato de los Estados (Hale, 2001; Sieder, 2002; Hernández, Paz y Sierra, 2004). Por lo que vale la pena preguntarnos por qué Oaxaca avanzó, tímidamente si se quiere, a un tipo de reconocimiento contrario a la tendencia de los primeros años de ajuste estructural en México y por qué, debilitado el movimiento indígena en la presente década y ampliado el margen de los gobiernos estatales, el gobierno de Oaxaca reemprende el camino de un multiculturalismo que no distribuye poder político y económico a los pueblos indígenas del estado.

Leyes multiculturales en Oaxaca

Al conocer los municipios y las comunidades rurales de Oaxaca se sabe que la institucionalidad indígena existe y que tiene una

²¹ Entrevista con Jefe de Asesores del Gobernador de Oaxaca. Registro 11 de octubre del 2011.

vitalidad que le permite controlar ciertas conductas y resolver una buena parte de sus conflictos internos, aunque la funcionaria de Derechos Humanos le decía al presidente Díaz Ordaz que no lo podían hacer. En aquel caso resultó interesante que fuera una mujer joven y no titulada la que ejerciera el papel de “aleccionadora” de la comunidad indígena, pues a juzgar por las prácticas sociales de las oficinas públicas, en su oficina seguramente ella sería objeto de violencia simbólica por parte de los varones titulados y de edad mayor. Lo que la funcionaria hace es reproducir en su propia escala social un modelo de jerarquización social en el cual nadie es menos que los indígenas.

Esta visión social que permea y se reproduce en las prácticas del estado hace que las autoridades indígenas se encuentren con frecuencia en situaciones conflictivas en el desempeño de sus cargos. Durante una reunión con síndicos de diversos municipios de la entidad, el síndico de Santiago Nuyoó confesó entre sus pares “la verdad yo no sé cómo controlar a los jóvenes que llegan de afuera y quieren desordenar el pueblo, si se les castiga, pues van con los derechos humanos, o hasta nos denuncian en Tlaxiaco [...] no hago nada y los que se enojan son los de la misma comunidad”. En ese contexto un principal de San José del Mogote insistió en una participación anterior: “nuestros pueblos son antiguos porque nosotros mantenemos orden, si dejamos al gobierno que se encargue de nuestro pueblo, ¡olvídense!, vamos a entrar en guerra entre nosotros”.²²

Estas autoridades sufren presión para resolver, desde sus nuevas circunstancias, los viejos y los nuevos dilemas de su función. Hasta este momento ninguna acción gubernamental ha logrado la erosión

²² Reunión de autoridades en Capulálpam de Méndez. Registro febrero del 2011.

de los sistemas locales de gobierno porque hay un tejido social que los respalda, así como relaciones comunitarias que ponen marcos colectivos a los actos individuales. El vigor de las instancias comunitarias permite a los pueblos mantener instituciones con funciones claras dentro de sus sociedades, sin embargo, también existe una crisis generalizada en el ejercicio de la función pública en el nivel municipal-comunitario (Hernández, 2007; Hernández y Juan Martínez, 2007; Recondo, 2007).

Ha sido ampliamente documentado que las autoridades de las comunidades indígenas de Oaxaca resuelven cientos de casos que van desde cuestiones simples hasta asuntos complejos que rebasan evidentemente la esfera de su competencia formal (entre otros Nader, 1989; Martínez, 2005, 2006; OACNUDH, 2007), mientras que estas mismas comunidades “exportan” al sistema de justicia estatal muy pocos asuntos en comparación con los que resuelven. Esto significa que las autoridades indígenas han sido un factor decisivo de gobernabilidad frente a conflictos que el estado no logra o no intenta resolver, como la terriblemente emblemática situación del municipio triqui de San Juan Copala, del zapoteco de Santiago Choápam, el huave de San Dionisio del Mar o en otros momentos Ixtayutla, Amoltepec, Tlacolulita, Quetzaltepec, Texmelucan, Tejomulco, y Yalalag, entre muchos. Esta situación encajó por años con la lógica corporativa del PRI que articulaba informalmente al gobierno con cualquier poder fáctico, en este caso los gobiernos indígenas. En esta lógica se fueron sumando, en un sistema de jerarquías, muchos grupos sociales, comunidades indígenas, sindicatos, grupos de comerciantes de barrios, etcétera, lo que permitió el florecimiento de un tejido sociopolítico que en buena medida canalizaba la conflictividad social, aunque tenía bajos estándares de legalidad.

Desde un punto de vista socio jurídico esta dinámica permite, tolera e incluso requiere de estructuras paralelas para canalizar conflictos, de manera que una mínima parte llega al poder judicial (Fix Fierro, 2006). Esto facultó durante el siglo XX la existencia de facto de las instituciones de justicia indígenas en Oaxaca, que sin tener leyes que las reconocieran eran parte no formal del estado. Aunque el estado las combate en el discurso, en la práctica las reconoce o las tolera y, a cambio, se apoya en ellas para mantener control social (Martínez, 2006) sin que ello obste para que en otros momentos también las confronte.

Tal como señalan Anaya (2006) y Recondo (2007), el reconocimiento de elecciones por usos y costumbres en la década de los noventa no resultaba disruptivo al acuerdo político vigente, y ante el levantamiento de Chiapas y la fuerza del movimiento indígena oaxaqueño esto se convirtió en una válvula de escape para mantener, en términos generales, este movimiento dispuesto a seguir negociando y, con ello, legitimando al gobierno estatal.

Las redes corporativas persisten, pero están sujetas a fuertes transformaciones y tensiones en un reajuste que no ha sido nada pacífico en la entidad (Osorio, 2007; Sotelo Marbán, 2009). Además de una multiplicidad de conflictos locales que muestran que no hay región de Oaxaca, rural o urbana, que se salve de tener municipios con conflictos de gobernabilidad (ver algunos de estos casos en Hernández y Martínez, 2007), es notoria la reconfiguración de la relación estado-sociedad en elecciones locales competidas y el grave conflicto social de la entidad en el año 2006. En ello percibimos que hay una erosión del acuerdo tácito del sistema político oaxaqueño que reconoce de facto a las comunidades a cambio de mantener una lealtad a las redes de poder tradicionales. Vemos en

este nuevo escenario que el gobierno del estado ya no está dispuesto a mantener su “lealtad” en los mismos términos que antes.

Muy probablemente estas opciones le costaron la gubernatura al PRI, pero tampoco es claro que el variopinto gobierno de Gabino Cué lograra modificar la tendencia. La mayoría de las grandes inversiones que se proyectaron desde el gobierno anterior siguen en proceso de consolidarse, pero no es claro cuáles son los beneficios que puede esperar Oaxaca de los mismos. Por el contrario, sí lo son los grandes perjuicios ambientales y sociales que ello significaría. Quizá su apuesta sea hacer una alianza con otros sectores de la sociedad ajenos al movimiento indígena autonomista.

Movimiento indígena y las trampas del derecho

El presente capítulo busca mostrar algunos patrones de relación entre el Estado mexicano en Oaxaca y los pueblos indígenas. Es evidente que ni el Estado puede ser caracterizado como un sujeto unitario, ni pueden serlo los actores indígenas. En tal sentido, se propone que aún con la diversidad de los pueblos y comunidades indígenas y sus organizaciones (particularmente en las últimas tres décadas), cuando sus movimientos asumen discursos de identidad étnica y un modelo de reivindicación moderna, éstos puedan ser caracterizados como subalternos en el sentido gramsciano (Portelli. 1973). Y con ello resignificar, tener un nuevo lenguaje de derechos para una vieja historia de dominación cuyas bases mantienen un fuerte arraigo en la experiencia colonial que reinicia la historia de los indígenas (Ribeiro 1977) y que coloca al Estado como protector de la expansión capitalista (Arrighi 1997; Braudel 1984).

Con este fin exploramos los procesos históricos recientes que abren la puerta al desarrollo de un influyente movimiento indígena en la entidad. Dicho movimiento pone en cuestión las bases del arreglo estatal que había encontrado ciertos equilibrios durante el siglo XX, e impulsa discursos fuertemente contradictorios con

estas líneas del Estado mexicano. Varios de estos discursos ahora se pueden formular en lenguaje de derechos, lo que pone a los indígenas ante la disyuntiva de entrar a los juegos de la ley o conservar una posición radical que deslegitime al Estado. En esta tensión, los actores indígenas contemporáneos buscan colocar su agenda de negociación y fortalecer su influencia ante un Estado en plena reformulación de roles y concepciones clásicas, y resisten los fuertes embates del capitalismo global.

El concepto de “movimiento indígena” surge en el contexto de los proyectos nacionalistas de los Estados latinoamericanos, los cuales, en muchos sentidos, dejaron el adjetivo “nacionalista” en las últimas décadas del siglo XX, al tiempo que se han reconocido como “multiculturales”. En su ya clásica obra, *Entre la ley y la costumbre*, Diego Iturralde plantea que el movimiento indígena surge en oposición a un Estado que usa la legalidad como una estrategia de unificación social, mientras los indígenas pugnan por la diversidad y el derecho propio (1990: 46-48). En esta perspectiva, el movimiento indígena es un conjunto de actores políticos confrontados con el Estado en torno a una retórica reivindicativa. En el contexto de la Guerra Fría los movimientos indígenas latinoamericanos se conformaron y son conceptualizados como un actor etno-político emergente (Barré 1983) que reivindica demandas de izquierda.¹ Aun cuando tratan de mostrarnos su diversidad, los textos de las décadas de los ochenta, los noventa e incluso otros más recientes nos muestran dos grandes actores confrontados: el movimiento indígena y el Estado nacional (Bonfil

¹ En el caso nicaragüense fue usado para desestabilizar regímenes revolucionarios (Díaz Polanco 1991: 190).

1981; Mejía y Sarmiento 1987; Gutiérrez Estévez 1997; Velasco Cruz 2003).

Posteriormente surgen tendencias más constructivistas que reflejan que el Estado prefigurado por los análisis previos estaba dejando de existir, los derechos indígenas se empezaban a reconocer. La globalización impulsaba, junto con otras dinámicas económicas, la extensión de discursos políticos legitimadores de viejas y nuevas demandas de los pueblos indígenas. Así, el concepto “movimiento indígena” más que describir una realidad la estaba generando (Vásquez León 1992; Dietz 1999). En tal sentido, la visión de los indígenas unificados en demanda de nuevas condiciones se refería más a intelectuales y líderes indígenas releendo y estructurando las demandas de los pueblos con los que habían tenido contacto y conceptualizando sus propias perspectivas reivindicativas. Posteriormente, algunos actores locales retoman este nuevo discurso y generan procesos de reindianización y remozamiento de sus “tradiciones”.

Atendiendo la definición de Melucci (1999) referente a movimientos sociales y acción colectiva, podemos entender que la identidad juega un papel fundamental en el movimiento social moderno, aún más que el conflicto social que lo detona. La acción colectiva no siempre surge cuando se está dando un problema específico, sino cuando surge una gramática moral (Honneth 1997) que identifica a los actores, sea que les lleva a experimentar una sensación de humillación o de exclusión, y que construyen una percepción intersubjetiva de hechos ya conocidos en lo individual pero valorados desde una nueva mirada.

En una conversación con los abogados indígenas del Cepiadet, en un ambiente fraterno y de confianza, uno de ellos manifestó: “mi padre habla zapoteco, pero en mi casa me enseñaron primero a hablar

español. Yo me di cuenta de que a él, cuando viajaba, porque trabajaba de albañil, le daba vergüenza que lo vieran como zapoteco cuando estaba fuera, pero en Unión Hidalgo a mí me daba pena no hablar bien el zapoteco, porque los otros niños me excluían. Entonces con este juego de *vergüenzas* yo decidí que quería hablar bien los dos idiomas y que no me quería sentir mal en ningún lado". El abogado zapoteco comprende individualmente que la identidad étnica, mezclada con una condición de clase, produce exclusión en un contexto, al tiempo que el antídoto previsto por su padre genera exclusión en la identidad propia. Al adquirir conciencia de esta condición, el abogado busca a sus pares, abogados indígenas, para generar una acción colectiva de respuesta ante la discriminación lingüística.

El presente estudio no trata de grandes organizaciones cambiando la correlación de fuerzas con el Estado, no todos son grupos articulados con movimientos amplios, aunque por la naturaleza de sus demandas tejen redes. Por ejemplo, los pueblos que se oponen a las grandes inversiones, que en este caso son las comunidades en torno a la presa Cerro de Oro y la comunidad de Capulálpam, se vinculan con los cada vez más amplios movimientos en contra de mega proyectos (en particular en contra de industrias extractivas). En otros casos como los que demandan derechos político electorales, como el municipio de Santa María Peñoles, suelen tejer cercanía con partidos políticos o actores cercanos a ellos y con organizaciones civiles. Y están los que tienen una lucha civil por el acceso a la justicia, representados por los casos que acompañó el Cepiadet, que tejen relaciones con otras organizaciones similares o incluso con actores estatales. En general, ninguno de estos actores indígenas es masificado, ni es siempre internamente coherente, pero sí incorpora una identidad indígena a sus demandas y las formulan en un lenguaje de derechos.

Algunos de estos actores han dejado de hablar una lengua propia, y su indignación frente al Estado no les impide negociar con él y legitimarlo en más de un sentido. Sin embargo, podemos comprenderlos como “movimiento indígena” porque comparten una identidad histórica que definen como tal y la usan estratégicamente para defender o pedir cosas que son importantes para ellos (Dietz 1999; Warman 1976). Demandan condiciones que necesitaban desde hace mucho o poco tiempo, pero en algunos casos no pensaban que fuera posible obtener estas condiciones. Durante una conversación que sostuve parado en la cortina de la presa Cerro de Oro con uno de los 26,000 indígenas chinantecos relocalizados durante los años ochenta, me dijo que en su momento la gente pensó que la presa no se construiría, que no se imaginaban cómo podrían inundar toda esa tierra y después confiaron en que el gobierno podría cumplir las promesas de darles dinero y reubicarlos en lugares semejantes para el cultivo “pero nunca pensamos que nosotros teníamos algún derecho”.² En efecto, los derechos con que contaban en aquel momento quizá no eran suficientes para detener los desplazamientos, así que las movilizaciones protagonizadas en la época tenían una gramática moral distinta, más ligada a una visión tradicional y religiosa del mundo (Bartolomé y Barabás 1990).

En la actualidad, los grupos demandantes o en resistencia tienen acceso a diversas fuentes de información que les permiten reordenar sus inconformidades en un lenguaje que comunica su lógica con la del Estado, por diversas circunstancias descubren que eso que necesitan y demandan puede ser traducido como “derechos” y que el Estado tendría la obligación de cumplir con las demandas,

² Registro 26 de octubre del 2011.

quiera o no quiera. En algunos casos eso les da confianza para entrar en un juego que les parecía ajeno, y con una nueva lógica: no piden un favor, sino demandan.

Pero en otros casos no es suficiente. Los actores locales saben que el derecho es el lenguaje del Estado, es un lenguaje ajeno que tiene trampas, que les hace perder el control del proceso y, en algunos casos, los derrotan ya no por el uso de la fuerza, sino por la misma fuerza del derecho. Es el caso de la comunidad de Capulálpam de Méndez, que pudiendo entablar un juicio de amparo agrario en contra de la minera que pretende explotar el subsuelo de la comunidad, deciden replegarse en la movilización social y no pisar el terreno de los tribunales. El comisariado de bienes comunales del año 2011 lo resumió así: “la verdad es que si perdemos el amparo, les damos la justificación para meterse aquí, en cambio así, pase lo que pase no les vamos a permitir. Estamos suficientemente organizados y tenemos los contactos para impedirles que pasen”.³

En la mayoría de los casos, el cambio de comunidad o individuo indígena a movimiento indígena pasa por una exaltación del conflicto que demandan y es motivada casi siempre por la participación de sujetos individualizados por la “modernidad” en el sentido hegeliano, es decir, personas que son ajenas a una comunidad porque no nacieron ni viven en ella, pero forman parte de otros colectivos o movimientos, como el de derechos humanos o el propio movimiento indígena o ecologista, o bien individuos que siendo de la comunidad salieron, se formaron lejos de ella y aun careciendo de posibilidades materiales de volver, consideran oportuno dar la pelea por los derechos de sus pueblos y encender el corazón de su paisanos. En tal sentido, estos actores pueden ser caracterizados

³ Registro 19 de mayo de 2011.

como movimientos para su análisis porque descubren que otros demandaron reconocimiento y ahora lo quieren para su caso en particular y usan la ley, es decir, la propia lógica simbólica del Estado (Melucci 1994) para intentar subvertirla.

Cada uno de los actores que preguntan, piden, buscan, incitan o desafían al Estado se definen como indígenas usando figuras asociativas como asociaciones civiles, municipios, agencias, grupos de ciudadanos individuales, municipios o pueblos ancestrales, pero siempre indígenas. En algunos casos su discurso es contra un sistema económico y político, en otros demandan inclusión o que el Estado les cumpla sus ofertas de ciudadanía. Y enfrente tienen al Estado, o a un modelo de Estado, que representa el orden o la legalidad que el movimiento intenta subvertir, pero de manera simultánea y paradójica, el movimiento impulsa un “nuevo orden” ya reconocido legalmente, un orden estatal que se define por las lógicas del *multiculturalismo*.

Acomodo de los indígenas oaxaqueños en el pacto estatal

En Oaxaca es difícil encontrar un proceso social cooptado del todo, pero también independiente del todo (Hernández Díaz 2001). Su compleja conformación histórica, la autonomía de facto que hasta cierto punto han ejercido las comunidades indígenas a través de sus municipios y agencias, un sistema basado en una especie de *indirected rule* (Recondo 2007) y un gobierno con escasos recursos que, sin embargo, es la mayor fuente de empleo en el estado,⁴

⁴ El gasto público representa cerca de la cuarta parte del PIB estatal. A su vez el PIB estatal representa el 1.5% aproximadamente del PIB nacional. Es decir, hay pocos recursos públicos,

generan una complicada relación entre el gobierno y la sociedad civil difícil de encuadrar en un modelo rígido.

Para explicar esta compleja relación entre la clase política oaxaqueña y sus pueblos y organizaciones resulta útil atender a los conceptos de Gramsci acerca de la formación del bloque histórico. Para que los grupos sociales que detentan la hegemonía local a través del Estado logren sus fines, tienen que hacer algo más que satisfacer sus propios intereses. Los gobernantes oaxaqueños habían comprendido históricamente que los beneficios públicos, aunque desigualmente, tenían que trasminarse por toda la sociedad, y esto no sólo a partir de pactos clientelistas, sino de la incorporación de todos al propio funcionamiento estatal. Las comunidades o sus dirigentes han tenido históricamente ámbitos de dominación, modelos propios de control social, formas de captar las contribuciones sociales y espacios de representación ante el gobierno estatal, agrupados en un viejo pacto clientelar que no excluía el racismo en las relaciones sociales (Chacen 1982; Montes 2005).

La línea que divide al Estado de la sociedad es tenue y difusa, pero la marcada jerarquización social racializada se mantiene a lo largo de los años (Montes 2005; Rabel 1995), y ello crea un estilo de demandar-negociar derechos frente al Estado basado en la presión que se puede hacer por la vía de la movilización masiva y el uso selectivo de prebendas y represión por parte del Estado. Este orden, basado en una ilegalidad pactada, vincula al Estado corporativo con el Estado neoliberal y su multiculturalismo (Hale 2002). Incluso es el propio Estado quien recompensa lealtades haciendo uso discrecional de transferencias públicas y operando programas en

pero en este contexto son sumamente disputados.

sus regiones para mantener control social y territorial indirecto (Bailón 1992).

Sin embargo, en cierta medida esta incorporación de los intereses comunitarios a la lógica del Estado los aleja por momentos de su propia intencionalidad, generando una multiplicidad de conflictos, equilibrios inestables y de relaciones marcadas por el uso de la fuerza. Es claramente el caso del tradicional municipio zapoteco de Choápam, el cual mantiene un conflicto frontal con una de sus agencias, San Juan del Río, mucho más cercana a la lógica mestiza y con amplios vínculos hacia el gobierno estatal. Como veremos en el capítulo III, la dinámica de que una élite tradicional sea disputada por agencias cercanas a la lógica gubernamental se está convirtiendo en una constante dentro de la estructura estatal.

Las reformas liberales que iniciaron a finales de la década de 1980 golpearon algunos elementos del Estado corporativo que habían dado un acomodo subordinado a los pueblos indígenas. Pero eso también permitió ciertos márgenes de autonomía, en particular de aquellos pueblos más tradicionalistas y aislados (Martínez 2012). Las reformas cambiaron la correlación con los viejos líderes partidistas y también con el viejo comunismo, lo que permitió la entrada de intereses empresariales y partidistas en sus regiones (Recondo 2007). Al tiempo que dieron margen para el crecimiento de nuevos líderes individuales que siguieron defendiendo el discurso comunitarista.

Con las reformas y crisis económicas del Estado nacional que se vivieron hacia finales de la década de los ochenta del siglo pasado, las organizaciones campesinas oaxaqueñas fueron transformando el discurso de reivindicación de clase hacia una lucha por el reconocimiento, la protección de sus culturas y una autonomía étnica (Anaya 2006: 59). Lo cual vinculó al movimiento social, como

forma de expresión moderna, con las tradicionalistas formas organizativas preexistentes.

Los indios oaxaqueños en movimiento

La conformación del movimiento indígena oaxaqueño es reflejo de la heterogeneidad, complejidad y atomización de su sociedad. Son cientos de organizaciones civiles y sociales de todo tipo las que día con día impulsan acciones colectivas enfocadas hacia todo tipo de problemas y con todo tipo de orientaciones. Muchas de ellas reivindican la acción dirigida hacia grupos indígenas.

Sin embargo, los pioneros en la “etnización” de la acción colectiva en defensa de intereses comunales son los pueblos de la Sierra Juárez, muchos de los cuales, como Capulálpam de Méndez, ya no hablan el idioma zapoteco. Posiblemente de aquí surge la genealogía de un movimiento indígena más reflexivo e influyente del país hasta la llegada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Desde finales de la década de los sesenta y principios de los setenta las comunidades se empezaron a organizar en la defensa de sus recursos frente a las empresas. En un principio la organización se llevó a cabo en torno a la defensa de recursos forestales frente a la empresa papelera paraestatal Fábrica de Papel Tuxtepec (Fapatux), asentada en Tuxtepec, y más tarde frente a la empresa privada “Maderas de Oaxaca”.

En 1980 ya estaban organizadas en torno a este tema veinte comunidades de la región, quienes conformaron la Organización para la Defensa de los Recursos Naturales de la Sierra Juárez (Odrenasij) y se plantearon recuperar el control de sus recursos naturales (Valencia 1994). Al paso de los años, en la región existen las más exitosas experiencias de empresas comunitarias en Oaxaca,

particularmente en lo relativo al tema maderero y forestal, pero también existen de ecoturismo, grava y triturados, transportes, producción de truchas y embotelladoras de agua. La organización por la defensa de recursos que nace tempranamente en esta región creó una escuela para las posteriores reivindicaciones étnicas frente a lo que años después sería una constante, la inserción de grandes empresas en el ámbito local. No obstante, lo interesante de esta etapa es el cambio del discurso tradicional de reivindicaciones sociales por un discurso con un contenido de identidad que redirecciona el objeto de la demanda y la pone en clave de derechos indígenas y autonomía (Palmer 2011).

Influidos por esta experiencia, los pueblos mixes impulsan también sus instancias de defensa de recursos naturales (con el Comité para la Defensa de los Recursos Naturales, Humanos y Culturales de la Región Mixe -Codremi-) y empiezan a generar ideólogos que, formados por la Iglesia o el Estado, profundizan sobre su identidad, la estética de su cultura y el sentido de su comunalidad (Díaz Gómez 1994; Martínez 2005; González 2008). Estos jóvenes de diversos pueblos (aunque son emblemáticos los casos de Tlahuitoltepec Mixe, Yalalag y Guelatao) empiezan a influir en política local y contagian a sus pueblos, particularmente a los jóvenes, de ideas y acciones que al paso de los años se han vuelto referente educativo, político y económico en el ámbito nacional. La mayoría de estos impulsados principalmente por la idea del “comunalismo” como la base social, política y religiosa de las civilizaciones indias en resistencia (Martínez Luna 2011).

La línea del movimiento indígena oaxaqueño que es comunalista es en un sentido conservadora: de recursos, de formas de organización, de tradiciones, etcétera. No es afín a los movimientos revolucionarios, no tiene interés en la lucha de clase, no se confronta

por principio frontalmente con el Estado, aunque haya coyunturas donde puede hacerlo: son sus “amigos desconfiados”. A finales de los años ochenta, recuerdo haber escuchado a uno de los principales ideólogos del movimiento indígena oaxaqueño (ya fallecido) decir que su lucha era ajena a los partidos y que mientras el PRI siguiera respetando sus formas de organización interna, ellos seguirían llenándoles las urnas de votos. Quizá con el tiempo fue el PRI, y no los indígenas, quienes rompieron el acuerdo.

Una ramificación importante de esta veta del movimiento es la creación de Servicios del Pueblo Mixe (SER-Mixe), organización de indígenas profesionistas, especializados en temas jurídicos, antropológicos y de género que surge para dar un respaldo técnico a las organizaciones comunales, particularmente en el área legal, llevando juicios emblemáticos. Aunque su discurso es profundamente comunalista y sus miembros suelen prestar servicios en el sistema de cargos de sus comunidades, la institución no hace parte propiamente de la estructura tradicional. SER-Mixe es, a la fecha, una de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) más consolidadas de Oaxaca, y sus fundadores ocuparon espacios importantes en la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicano del estado, desde donde promovieron una ambiciosa reforma constitucional que pretendió ofrecer más herramientas a los indígenas en su resistencia contra el pasado colonial. Este esfuerzo se replica en el ámbito federal en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

Respecto a la iniciativa de reforma constitucional, ésta derivó de un proceso de consulta y, a partir de ello, se perfilaron algunos elementos centrales. En el caso del fortalecimiento de la autonomía, se buscaba ahondar en algo ya reconocido en las constituciones federal y estatal: la asociación entre municipios. La iniciativa iba

más allá, en tanto se reconocía la autonomía de las asociaciones entre municipios y comunidades de un mismo pueblo indígena y se les dotaba de personalidad jurídica.

Otra propuesta que recibió el rechazo de la clase política y los funcionarios gubernamentales tuvo relación con la representación de los pueblos indígenas en el Congreso local. La propuesta establecía un proceso innovador sustentado en los sistemas organizativos propios de los pueblos. Para alcanzar esa representación se constituiría un Consejo Indígena, el cual se integraría por representantes de todos los pueblos indígenas asentados en Oaxaca. Por otra parte, el tema de la justicia y la seguridad comunitaria/regional fue también objeto de cuestionamientos. En la representación gubernamental no se dimensionaba el papel que han tenido históricamente las comunidades en estos temas. En su perspectiva, reconocer el papel de los policías comunitarios, llamados topiles, era vulnerar una atribución exclusiva de los estados y de la federación.

El proceso de reforma se vio entrampado en un ir y venir de la cultura burocrática tanto del poder ejecutivo como en el poder legislativo. Los diputados y sus asesores, en su mayoría, no entendían los alcances de la ley o se manifestaban contrariados por las nuevas atribuciones que tendrían los pueblos. Los derechos innovadores, que sí se aprobaron, se relacionan con la perspectiva transversal de los derechos indígenas, la consolidación de sus sistemas político-electorales, una expresión más clara de la jurisdicción indígena, además de derechos específicos para mujeres, migrantes y niños, y el reconocimiento al pueblo afroamericano.

Si bien la reforma constitucional efectuada en 2015 constituye un avance dentro del retroceso que hemos observado en el siglo XXI, la oposición a aprobar la reforma integral consultada refleja un panorama

desalentador y es indicativa de la nula capacidad de imaginar un Estado donde se distribuya mejor el poder y el acceso a los recursos, llamados también bienes naturales (Juan y Martínez 2018).

Ahora bien, existen otras tres organizaciones que han sido fundamentales en la instrumentación del discurso etnopolítico durante la década de 1990 en Oaxaca: La Unión de Organizaciones de la Sierra Juárez de Oaxaca (Unosjo), la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (Ucizoni), que además de impulsar estrategias políticas ha reforzado las formas productivas comunitarias, y el Frente Indígena Oaxaqueño Binacional (FIOB), cuyo trabajo se ha impulsado tanto en comunidades de la mixteca como con indígenas migrantes en el norte de México y en California (Fox 2000; Palmer 2011; Hernández 2001).

Lo interesante de las OSC indígenas es que entran al juego de la disputa con el Estado usando de lleno sus reglas formales. Como sus antecesores, defensores de los recursos naturales, no cuestionan de fondo la legitimidad del Estado, pero sí su legitimidad para incidir en la vida interna de sus pueblos. No tienen un proyecto para todo el país, no quieren cambios generales necesariamente, con frecuencia no se articulan con partidos políticos y cuando lo hacen les suele ir mal, como lo demuestra el caso de FIOB (Hernández 2001). Quieren respeto a sus estructuras y mantener al Estado a raya o simplemente tenerlo como canalizador de servicios y apoyos a sus comunidades, a cambio de su colaboración en la construcción de la legitimidad del gobierno.

Pero que el gobierno no pretenda regirlas, ni incidir en su vida interna. El uso del derecho tiene el objetivo de defender la autonomía comunitaria. Tras el claro rompimiento del anterior gobierno estatal priísta con el movimiento indígena, en las elecciones de 2010 el principal líder de SER-Mixe, Adelfo Regino, hizo abierta

campana en su región a favor del candidato de oposición Gabino Cué, quien fue el gobernador del estado y Adelfo Regino su secretario de asuntos indígenas. Fue el primer cargo público que ocupó en su carrera, desde ahí no renunció a los objetivos de su lucha, aunque fue testigo de los límites de su encomienda. Algunos de los funcionarios de la entonces secretaría eran conscientes de que desde el Estado confrontaban al Estado y “quién sabe cuánto nos dejen, pero sí sabemos que con los pocos recursos que tenemos vamos a impulsar el proyecto y la autonomía de los pueblos, aunque sabemos que esto les molesta mucho a otros funcionarios, incluso en algunos casos al gobernador”.⁵

Otra línea genealógica del movimiento indígena oaxaqueño está en la emblemática Coalición Obrera Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI) de Juchitán en el Istmo de Tehuantepec (Campbell 1996; Stephen 1996; Martínez Vásquez 1990; Hernández Díaz 1992). En su origen esta organización estableció un modelo de lucha de clase y muchas de sus reivindicaciones tuvieron relación con el ámbito laboral. Su lucha los llevó al control del municipio y en ella reivindicaban las prácticas tradicionales y el uso de la lengua zapoteca. Pero la lucha de la COCEI tiene una carga ideológica de izquierda: lucha por el poder como partido político, se enfrenta frontalmente al caciquismo, sus miembros ocupan presidencias municipales, diputaciones y senadurías en alianza con el PRD y, según los nuevos movimientos istmeños, acaba teniendo los mismos vicios de corrupción que todos los partidos en México. A diferencia de las anteriores, la COCEI sí disputa el poder del Estado jugando sus reglas electorales y se convierte en Estado.

⁵ Entrevista con el Subsecretario de Derechos Indígenas. Oaxaca, registro 18 de julio del 2011.

Como ya señalábamos, también en el Istmo surge la Ucizoni que, al buscar alternativas económicas en una región que es de corte caciquil priísta, se confronta directamente con el Estado desde 1985. Desde sus orígenes, la organización cuestiona el pacto corporativo priísta y demanda nuevas reglas económicas que le permitan el desarrollo productivo y económico a partir de la comercialización del café. Aunque no es parte directa de la lucha partidista como la COCEI, tiene un discurso sólido de izquierda revolucionaria y es activo promotor de cambios legales en aras del reconocimiento de los derechos indígenas en Oaxaca.

La batalla por el café no es un asunto menor en Oaxaca (véase Aranda 1992). Este ha sido durante años un producto de exportación. Su control y comercialización ha implicado participar en redes de mercado codiciadas por caciques y amparadas por el gobierno estatal. Con esta gramática moral (Honnet 1997) surgen tres importantes organizaciones de reivindicación étnica con presencia en el Istmo, la Costa y la Sierra Sur: la Unión de Comunidades Indígenas “100 años de soledad”, la Unión de Comunidades Indígenas de la Región Istmo (UCIRI) y la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca (CEPCO), la cual hoy en día ha incursionado en el mercado con un moderno concepto de cafés tipo Starbucks o Juan Valdés, llamada “la Organización & Organic Coffee”.⁶

Si asumimos la idea de que el concepto de sociedad civil de Gramsci no entraña una clara oposición a la sociedad política (Cohen y Arato 2000; Isunza 2001 y Portelli 1973) sino que ésta se puede incorporar a la misma en tanto sirva para apuntalar la hegemonía de un grupo de poder, podríamos enfocar a algunas

⁶ Véase: <http://oaxaca.prueballo.com.mx/restaurante.php?Id=275&Restaurante=la-organizacion-suc-plaza-oaxaca>. Consultado el 19 de noviembre del 2012.

organizaciones indígenas de la sociedad como más o menos implicadas con la sociedad política. Pero aun cuando las organizaciones se inscriben en genealogías que *grosso modo* se pueden considerar más o menos antihegemónicas o subalternas, sus movimientos no están definidos de antemano, ni tampoco las reacciones del Estado, tanto del gobierno federal como del gobierno estatal. Ni siquiera aquellos funcionarios que, como los judiciales, en teoría tendrían que estar más sujetos a la literalidad de la ley, tienen formas definidas de actuar y responder a los conflictos.

En tal sentido, podemos defender la idea de la frontera porosa entre el gobierno del Estado y el movimiento indígena, y con ello podremos entender que la diversidad de respuestas en contra de la realización de derechos no siempre significa que las organizaciones regresan con las manos vacías. Las organizaciones hacen usos estratégicos del derecho (Sierra 1993; Santos 1995; Chenaut 1999; Martínez 2005 y 2011). En ciertos momentos, actúan de manera conservadora y funcional a la hegemonía de un gobierno, mientras que en otros, son organizaciones fuertemente contestatarias al Estado y retoman perspectivas revolucionarias o también pueden ser “civilistas”, solicitando medidas interculturales para que los indígenas puedan ejercer a cabalidad su ciudadanía. Asimismo, encontramos una multiplicidad de respuestas del Estado, desde el burocrático que no cumple por falta de presupuesto, problemas logísticos o disposiciones de segundo nivel hasta el Estado tecnócrata-neoliberal que subordina las demandas indígenas a valores “superiores” como la democracia, los derechos humanos, el desarrollo, la eficiencia y la modernidad. O bien, el Estado abiertamente autoritario en sus vertientes de cooptación y represión. En todo caso, cada uno de estos modelos de Estado se relaciona en distintos momentos y con distintas intensidades con

los indígenas y sus demandas, no obstante, difícilmente perderán la impronta de un Estado que hereda y refuncionaliza la herencia colonial (Chance 1982; Montes 2005; González Galván 2010; González Callejas 2011; Moreno 2012) de acuerdo al capitalismo contemporáneo (Arrighi 1997; Harvey 2000; Hale 2006).

Santa María Peñoles: Sistemas políticos propios y elección de autoridades¹

El presente capítulo aborda un conjunto de derechos claves para la autonomía política planteada por el Estado multicultural. Esta discusión se desarrolla en torno a los procesos electorales de dos municipios oaxaqueños regidos por lo que se llamó “sistema de derecho consuetudinario” o “usos y costumbres” en la legislación oaxaqueña, hoy en día se denominan “sistemas normativos internos”, tomando el concepto constitucional federal y los estándares internacionales en la materia.

En una primera parte, se desarrolla el contenido formal de los derechos reconocidos hasta mostrar el tipo de actitudes que tendrían que asumir los funcionarios públicos en coherencia con un modelo autonomista de Estado multicultural. En un segundo momento, se explican los casos en sus semejanzas y similitudes tratando de dejar en claro quiénes son los actores que entran en disputa y las formas que asumen las acciones del Estado frente al

¹ Para la elaboración de este capítulo fue fundamental el acompañamiento, la revisión y la discusión desarrollada con María Cristina Velásquez, los compañeros y compañeras funcionarios de la Secretaría de Asuntos Indígenas y el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. No menos importante fue la apertura y disposición de los y las pobladoras de los cuatro pueblos del municipio de Santa María Peñoles.

caso en particular. Durante el desarrollo del caso y en una parte final, nos preguntamos no sólo si la actuación del Estado corresponde a los parámetros esbozados en la primera parte, sino si además de la ley hay condicionamientos externos estructurales –cultura y economía, políticas- que van orientando y en un sentido determinando el *habitus* de los funcionarios frente a los reclamos indígenas.

Es menester señalar que en estos casos en particular, existe una confrontación entre pueblos, éstas se pueden conceptualizar como disputas de indígenas contra indígenas, no obstante, como observaremos, dentro de estas disputas hay contradicciones en torno a modelos políticos que con frecuencia pueden ser vistos en términos de una dicotomía atrasados-avanzados.

Dada la importancia de la dimensión formal para comprender al Estado como modelo, (Heller 1983; Bourdieu 2001 y 2012; Martínez 2011) a continuación se enuncian los contenidos de las leyes que reconocen derechos relevantes a los casos que se desarrollan en la segunda parte. No obstante, más allá del modelo formal rígido buscamos desarrollar los derechos para hacerlos pasar de una enunciación general y abstracta a un desarrollo de prácticas y acciones concretas (Hunt 2006) que se deben realizar por parte de los funcionarios estatales a fin de que los derechos realmente sean significativos para la pervivencia de los modelos políticos indígenas.

Libre determinación y autonomía: la participación política desde una identidad

Podemos señalar el derecho de libre determinación como el derecho fundamental del Estado multicultural. De acuerdo con la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la libre determinación de los pueblos indígenas se ejerce en el marco constitucional de la autonomía. A diferencia del Estado mexicano o de las entidades federativas que ejercen este derecho de forma soberana, los pueblos indígenas lo ejercen de forma autónoma.

En el mismo sentido, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) señala que éstos tienen derecho a la libre determinación y en virtud de ese derecho pueden decidir libremente su condición política y disponer libremente su desarrollo económico, social y cultural. El artículo 4º de esta Declaración amplía el contenido de este derecho al señalar que el ejercicio de su libre determinación se refiere a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Alrededor de este concepto se han vertido una serie de ideas en torno al peligro de “balcanización”² del Estado, es decir, al riesgo de que en el ejercicio de la libre determinación los pueblos indígenas puedan poner en riesgo la unidad nacional y fragmentar los países. A pesar de este prejuicio hay una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que habla de que la libre determinación sí implica “la posibilidad de elegir libremente su situación dentro del Estado mexicano, que no conduce a su disolución, sino al reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar su suerte, siempre y cuando se preserve

²véase por ejemplo: <http://www.mapuche.info/news02/terc010406b.html>, <http://craguilar.wordpress.com/2008/05/17/la-balcanizacion-de-guatemala/> o <http://www.tiwy.com/read.phtml?id=1197>. Consultados 12 de agosto de 2012.

la unidad nacional”,³ es decir, la autonomía indígena tiene como requisito no poner en riesgo la unidad nacional, pero fuera de esta situación, según este criterio de la Corte, pueden decidir libremente su situación como parte del Estado mexicano. En principio, esta consideración parecería que permite que los indígenas definan si quieren o no asemejar su modelo político interno al diseño constitucional para el resto del país (Martínez 2011), sin embargo, los candados que se ponen a esta autonomía vuelven a reflejar una situación de endémica desconfianza a las formas con las cuales los indígenas organizan su vida.

En buena medida las normas que reconocen derechos indígenas son respuestas a importantes movilizaciones sociales de los indígenas por las condiciones de pobreza, marginación y discriminación que han vivido históricamente en América Latina. Ante esta fuerte presión se les reconocen algunos derechos, pero el reconocimiento tiene un permanente énfasis: “pueden hacer ciertas cosas, siempre y cuando no pongan en riesgo la unidad nacional, respeten la Constitución, las otras leyes, los derechos humanos, la propiedad de terceros, y a las mujeres”.

El primer texto legal occidental referido a los indígenas es *El requerimiento* de 1513, y es respuesta a un fuerte cuestionamiento del dominico Fray Antonio de Montesinos a la brutalidad e injusticia con que los colonos trataban a los indios de la isla La Española (Fajardo 2011). Ante esta situación de injusticia, *El requerimiento* intentó justificar la guerra contra los indígenas, aduciendo que éstos debían someterse a la corona española porque sus formas de

³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, XXXI, Tesis Aislada: 1ª XVI/2010, registro IUS: 165288, p. 114.

vida no respetaban los valores sagrados de la cultura dominante de esa época.

En su estructura, *El requerimiento* argumenta desde la perspectiva de la filosofía escolástica española (González Callejas 2011) a los orígenes del mundo según los mitos de la cristiandad, y explica el poder legítimo del Papa que da legalidad, desde el punto de vista del derecho natural, al acto de donación hecho por el Papa Alejandro VI a los Reyes de España, es decir, brinda legalidad y da un carácter superior al Estado de la época.

En su segunda parte “requiere” a los indígenas a que reconozcan a la Iglesia como gobernante y superior de todo el mundo, y al alto sacerdote llamado Papa y por correa de transmisión al Rey y la Reina de España como superiores, señores y reyes de todas las islas y Tierra Firme del Mar Océano en virtud de dicha donación. También los requiere a que permitan que se les predique la fe verdadera. Al final se les exhorta a que se sometan a su nuevo señor y adopten el cristianismo. Si ellos aceptaban, se les respetarían sus costumbres, propiedades y haciendas, pero si se negaban, se les haría la guerra con todos los recursos que tenían a su alcance, se les causarían todo tipo de males, despojos de sus propiedades y la amenaza incluía reducirlos a la esclavitud, incluyendo las mujeres y niños.

El requerimiento solía leerse de madrugada, en castellano – lengua incomprensible para los requeridos- y ante un notario que le daba formalidad al acto (Galeano 2003). La primera ley para los indios de América se hizo para que no pudieran cumplirla, su objetivo no era normar su conducta. Posiblemente el deseo de salvar su alma era menor que el de obtener su oro (Gutiérrez 1990) y un pretexto para hacer una apropiación formal de sus bienes y haciendas, así como someterlos en términos de superioridad-inferioridad.

El 31 de diciembre del 2010, la magistrada Yolli García Álvarez de la Sala Xalapa del Tribunal Electoral de la Federación (TEPJF) hace un análisis de cómo los indígenas mixes de San Juan Cotzocón habían realizado una serie de asambleas de acuerdo a sus propios sistemas normativos. Concluye que no pueden ser legalizadas por el Estado dado que:

[...] queda demostrado que la elección de los concejales del municipio de San Juan Cotzocón, Oaxaca, no se llevó a cabo bajo un método democrático, pues no se satisfizo el principio de universalidad del sufragio en sus diversas vertientes, ni se promovió de forma real y material la integración de las agencias municipales en las decisiones del cabildo y de la asamblea comunitaria.

Lo anterior es suficiente para que esta Sala Regional tenga por acreditado que ante dichas irregularidades, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca indebidamente validó la elección. Por ello, lo procedente es dejar sin efectos el acuerdo de veintisiete de diciembre de la presente anualidad, expedido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, en relación con la calificación y declaración de validez de la elección aludida, y ordenar a dicho organismo que lleve a cabo las gestiones necesarias para la celebración de una nueva elección.⁴

La notificación de esta sentencia llegó tres días después, cuando las autoridades habían tomado posesión como cada año, habían hecho una serie de rituales y festejos para que su ciclo político estuviera articulado con el ciclo natural y ritual del pueblo. Anular la elección golpeaba las creencias profundas de la comunidad, en palabras del presidente destituido “nos pisaron, nos hicieron sentir

⁴ Sentencia del 31 de diciembre del 2010 emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Regional Xalapa, relativa a los expedientes acumulados SX-JDC-436/2010 y SX-JDC-443/2010, p. 24.

como que no valíamos, la gente lloraba y nos quedamos confundidos, sin saber qué era lo que seguía”.⁵ Como veremos, el asunto tiene más trasfondo, y otros puntos de vista que lo hacen complejo, sin embargo, en esta sentencia la perspectiva cultural de los ciudadanos de la cabecera de San Juan Cotzocón no fue tomada en cuenta, como ordena la ley.

Las tres magistradas del TEPJF consideraron que las costumbres indígenas debían someterse a la autoridad superior del Estado y que éstas no habían respetado uno de los dogmas de la fe de nuestros días, la democracia y el sufragio universal, basados en una idea de liberalismo deontológico (Sandel 2000), es decir, una serie de reglas en teoría neutrales que acaban ponderando ciertos valores culturales sobre otros.

El Tribunal Electoral ordena al gobierno estatal y al Congreso local que pongan una autoridad que los tutele en tanto logran hacer elecciones democráticas y universales, y se les obliga a realizar elecciones conforme al modelo que ellas conocen, es decir, las que deben de ser.

La idea de civilizar y llevar luz a los lugares oscuros es antitética y lógicamente equivalente a su fin efectivo: el deseo de ‘exterminar a los brutos’ que pueden no mostrarse cooperativos o albergar ideas de resistencia [...] la visión imperial se hace cargo a la vez de la vida y de la muerte de los nativos (Said 2004: 264-265).

Más adelante analizamos cómo a la fecha este antiguo pueblo indígena vive una serie de problemas por falta de una organización política que les permita adecuar sus instituciones y principios políticos a una nueva realidad, y cómo esto, en la percepción de

⁵ Entrevista en San Juan Cotzocón con el presidente municipal destituido. 9 de febrero del 2012.

muchos ciudadanos del municipio, está poniendo en juego su continuidad como pueblo, ello les obliga a pelear irreductiblemente los términos de la negociación. Por ahora baste dejar señalado que el juicio electoral se inició con un juicio previo, resuelto hace mucho, los valores políticos de San Juan Cotzocón, sean éstos cuales fueren, están por debajo y deben estar sometidos a los valores políticos dominantes.

Si volvemos al texto de la ley con esta perspectiva vemos con claridad que aunque el concepto de libre determinación de los pueblos indígenas no puede tener los mismos alcances que recibe en el derecho internacional para los Estados, su sujeción implica limitaciones coloniales que pese a que no devienen automáticamente de la ley se presentarán por el *habitus* estructurado y estructurante de los funcionarios marcados por lo que González Casanova denomina colonialismo interno (1969). Es decir, los sistemas normativos indígenas deben estar sujetos a la Constitución, lo mismo que los funcionarios estatales, sin embargo, su interpretación es que ellos son los representantes de la Constitución –la civilización– y ésta y sus valores son ajenos a los indios. La consecuencia de este razonamiento es que tienen la obligación moral, heredada del pensamiento colonial, de someter y educar a los indios para que respeten la Constitución, no la pueden entender como un conjunto de principios a los que tanto las comunidades como los funcionarios se deben adecuar (Carbonell y García Jaramillo 2010). Una concepción verdaderamente pluralista y no colonial tendría que mostrar cómo los principios resguardados por la Constitución adquieren significados particulares en cada sistema cultural, lo que Boaventura de Sousa denomina una concepción diatópica de los derechos humanos (Santos 2002; Díaz Polanco 2007).

Es importante señalar que la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como algunas resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas le han dado un peso muy importante al derecho de libre determinación, al grado de argumentarlo como base para el ejercicio de los derechos humanos individuales, lo cual podría significar que de no haber un reconocimiento jurídico de las instituciones, normas y procedimientos indígenas es más fácil que tanto el Estado como las instituciones indígenas transgredan los derechos humanos de sus miembros.

Del derecho a la libre determinación, expresado como autonomía, se derivan otros que se desarrollan en el apartado A del artículo 2º de la CPEUM. Uno de ellos es el derecho a definir sus propias formas de organización social, económica, política y cultural. En este capítulo es muy importante destacar el derecho a la organización política propia porque de él se desprende la capacidad de definir sus instituciones, que no tendrían que corresponder con el diseño institucional del resto del Estado. De igual forma estos pueblos tienen el derecho de elegir a sus autoridades de acuerdo con sus propios sistemas normativos.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se acercó a esta perspectiva al resolver el caso del Municipio de Cherán, Michoacán. El Tribunal ordenó una consulta en los términos del Convenio 169 de la OIT, y la mayoría de la población decidió que quería regirse bajo su propio sistema de “usos y costumbres” que, como hemos señalado, es un concepto superado en la legislación oaxaqueña. En la consulta los participantes decidieron elegir a sus autoridades conforme a ese

sistema y que éstas se apegaran a un modelo diferente de gobierno municipal de acuerdo con su cultura *púrhepecha*.⁶ En este caso, el Poder Judicial de la Federación ordenó al Congreso del estado de Michoacán y al Instituto Estatal Electoral de Michoacán convalidar la elección realizada por el pueblo de Cherán conforme a sus propios sistemas normativos.

La misma ruta siguió Ayutla de los Libres en Guerrero, en junio de 2014, cuando diversas autoridades comunitarias solicitaron al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (IEPC) nombrar a sus autoridades bajo sus propios sistemas para la elección de 2015. Después de una batalla legal lograron que se iniciara el proceso de consulta en la que los ciudadanos decidirían si estaban de acuerdo, finalmente, en octubre de 2016, el TEPJF confirmó la validación del proceso de consulta, con lo que quedó establecido que en 2018 se realizarían las elecciones para presidente municipal mediante el sistema normativo indígena (Warnholtz 2018).

El Convenio 169 de la OIT reconoce este derecho al interior de los Estados y establece que su naturaleza y alcance se hará de manera flexible y tomando en cuenta las condiciones del país. Por su parte, la DDPI dice que “los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.” El derecho a autogobernarse y elegir autoridades usando sus propios procedimientos no implica que,

⁶ Asunto SUP-JDC-9167/2011, disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0167-2012.pdf. Consultado 18 de agosto del 2012.

necesariamente, dicho derecho tenga que ejercerse a través del municipio, lo cual, como veremos, es muy importante en los casos de Peñoles y Cotzocón, dado que en el fondo de sus conflictos encontramos que la institución municipal no corresponde con la demarcación tradicional de los pueblos indígenas. En tal sentido, se tiene que admitir que un pueblo con libre determinación puede definir sus formas de organización política interna y, por lo tanto, no puede quedar sujeto a instituciones políticas que le son ajenas o que no responden a sus formas de organización ni a sus aspiraciones políticas. Por lo tanto, podría pensarse que algunas formas de gobierno indígena (Aguirre Beltrán 1981) varían de región en región del país, y pueden ser reconocidas como tales las comunidades agrarias, las agencias, tenencias o delegaciones municipales o las instituciones político-religiosas de sus comunidades, incluso se podría justificar la existencia de instituciones políticas *supramunicipales* si éstas respetan los otros niveles de gobierno existente. No obstante, las enormes posibilidades con que podría ser interpretada la ley, las argumentaciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación suelen ser amplias en su desarrollo de los alcances de los sistemas normativos indígenas, pero reiteradamente muestran sus límites para comprender las formas de gobierno indígenas. Como veremos en los casos que se analizan, la institución municipal en muchos casos agrupó dentro de una sola unidad administrativa –el municipio– a pueblos diferentes, o también hay casos donde el municipio segmentó en diversas unidades administrativas a un pueblo con identidad común, como es el caso de los triquis de Copala (García Alcaraz 1997; De Marinis 2009).

En todo caso, las nuevas leyes darían la opción para que estos pueblos se reconstituyeran a partir de sus propias formas de

estructuración política, el TEPJF argumenta de manera avanzada el derecho de autonomía de los pueblos indígenas para después volver a caer en una visión limitada del fenómeno pluralista:

Por ende, el reconocimiento y aplicación del derecho al autogobierno que asiste a la comunidad de Magdalena Apasco, Etna, Oaxaca, en forma alguna puede traducirse en el deber de las autoridades o los ciudadanos de atender u observar aquellas situaciones en que la práctica de ciertos procedimientos o instituciones propias del derecho consuetudinario de los pueblos y comunidades indígenas pudieren conculcar algún o algunos derechos fundamentales recogidos por la Constitución federal o los tratados internacionales suscritos y ratificados por el gobierno mexicano, y, mucho menos, que los tribunales deban desarrollar una actividad mecánica o letrística de las disposiciones, conductas y situaciones que resultaren conducentes al momento de analizar los límites en que debe ejercerse el derecho a utilizar los usos o costumbres indígenas.

Así, por ejemplo, esta Sala Superior ha determinado que si bien las elecciones por usos y costumbres indígenas no contravienen el principio constitucional de igualdad, cuando impliquen actividades que violenten la universalidad del voto no serán válidas. Por lo tanto, la característica de universalidad del sufragio amparado por la Constitución Federal implica que, salvo las excepciones expresamente permitidas por los ordenamientos nacional y estatal, toda persona física se encuentra en aptitud de ejercerlo en las elecciones populares que se celebren para la renovación de los órganos públicos representativos del Estado mexicano, sean estos federales, estatales o municipales ordinarias, o mediante reglas de derecho consuetudinario, sin que para tales efectos sean relevantes cualesquiera otras circunstancias o condiciones sociales o personales, tales como etnia, raza, sexo, dignidad, mérito,

experiencia, formación, rendimiento, entre otras, que sean discriminatorias.⁷

Vemos que los magistrados buscan la interpretación que les permita cumplir al máximo con el contenido de las normas internacionales de derechos de los pueblos indígenas, argumentando en todos sus puntos los derechos autonómicos para volver a interpretaciones que aplicadas en contextos específicos, desestructuran los sistemas normativos indígenas que en la práctica han mantenido estas formas diferenciadas de organización política.

Siguiendo esta perspectiva, la fracción III del artículo 2º de la CPEUM establece que los pueblos indígenas son autónomos para “elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno”. Este es un derecho que permite a las comunidades indígenas definir a sus autoridades de acuerdo a sus propios sistemas normativos. En tal sentido es ilustrativa la ya referida resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el caso JDC-9167/2011 del municipio indígena *púrhepecha* de Cherán, Michoacán, que sin duda contrasta con las resoluciones de Peñoles y Cotzocón. La resolución de Cherán está acompañada de un fuerte proceso social y organizativo que obligó a las autoridades a resolver en sentido positivo el empuje y planteamiento comunitarios (Aragón 2012). La resolución se fundamenta en los artículos 1º y 2º de la Constitución y en el Convenio 169 de la OIT, por lo que toca al derecho a la consulta, obliga al Instituto Electoral del Estado a

⁷ Expediente: SUP-JDC-3186/2012 pp. 56-57.

permitir que el municipio designe a sus autoridades de acuerdo con sus formas y procedimientos propios.

La CPEUM reconoce la existencia de sistemas normativos internos, aunque también los llama “usos y costumbres”, concepto que en la jerga jurídica indica un nivel más bajo en la jerarquía de la ley. Estas normas internas resultan necesarias para definir la organización política, económica, jurídica, social y cultural de un pueblo indígena, pero también son claves para la resolución de sus conflictos internos y para la elección de sus propias autoridades como en el ya citado caso Cherán. El Convenio 169 de la OIT también reconoce la existencia del *derecho consuetudinario* de los pueblos. Aunque hay un uso indistinto de estos conceptos (sistemas normativos internos, usos y costumbres y derecho consuetudinario), en términos generales hacen referencia a lo mismo, es decir, a la posibilidad colectiva de los pueblos y comunidades indígenas de crear “derecho” y que éste sea reconocido y respetado por las instituciones públicas, claro, siempre y cuando se ejerza respetando los principios generales de la CPEUM y los derechos humanos, y la propia Constitución hace énfasis especial en el respeto de los derechos de las mujeres. Sin embargo, como señala Boaventura de Sousa (2002):

El concepto de derechos humanos descansa sobre un conjunto bien conocido de presuposiciones, todas las cuales son indistintamente occidentales, a saber: que existe una naturaleza humana universal que puede ser conocida por medios racionales; que la naturaleza humana es esencialmente diferente de y superior al resto de la realidad; que el individuo tiene una dignidad absoluta e irreducible que debe ser defendida de la sociedad o del Estado; que la autonomía del individuo requiere que la sociedad sea organizada de una forma no jerárquica, como una suma de individuos libres (Panikkar 1984:30).

Teniendo en cuenta que todas estas presuposiciones son claramente occidentales y liberales, y fácilmente distinguibles de otras concepciones de dignidad en otras culturas, uno podría preguntar por qué la cuestión de la universalidad de los derechos humanos ha llegado a ser tan calurosamente debatida, por qué, en otras palabras, la universalidad sociológica de esta pregunta ha superado su universalidad filosófica (2002: 67).

Siguiendo la propuesta del propio Santos sobre su *hermenéutica diatópica* (2002) es necesario reconocer que los sistemas normativos internos indígenas suelen tener los tres elementos de cualquier otro sistema: a) normas, b) instituciones y c) procedimientos. Además de que constituyen sistemas de reparación y de castigo. Para poder emitir verdaderamente una opinión acerca de los límites que los derechos humanos deben imponer a estos sistemas es necesario comprender cómo las normas, instituciones y procedimientos indígenas resguardan valores que la formulación occidental de derechos humanos resguarda con otros conceptos, a fin de balancear ambos contenidos maximizando la autonomía y velando por la continuidad del sistema. Reiteradamente el TEPJF, que sin duda tiene las argumentaciones más avanzadas en la materia, omite una comprensión más profunda de los sistemas indígenas.

Una interpretación lógica del ordenamiento nos lleva a reconocer que, dado el reconocimiento de estos sistemas, las autoridades indígenas pueden resolver todo tipo de asuntos internos siempre y cuando lo hagan con respeto a los derechos humanos. Cuando surgen controversias por la aplicación del “derecho indígena” no correspondería a la autoridad jurisdiccional del fuero común juzgar de nuevo o desconocer la capacidad de juzgar de la autoridad indígena, porque se presupone la igualdad de los sistemas. Si una

autoridad del fuero común resuelve de nuevo sobre un caso ya resuelto por la autoridad indígena, aún cuando alguna de las partes excite a los tribunales y el asunto llegue en vía de amparo a los jueces federales, ellos tendrían que tomar en cuenta tanto el derecho de los pueblos indígenas de aplicar sus sistemas normativos en la resolución de sus conflictos internos, como el principio *non bis in ídem*. Por esta razón se torna necesario que los tribunales constitucionales tengan la capacidad de leer interculturalmente el derecho. En Bolivia, por ejemplo, se ha creado el Tribunal Constitucional Plurinacional, el cual puede revisar las fallas e inconsistencias en la aplicación de los sistemas normativos indígenas.

Aunque estos casos aún no están reglamentados, en la mayoría de las legislaciones estatales y a pesar de que la definición de competencias entre autoridades indígenas y autoridades del fuero común no es muy precisa, los Tribunales Federales con capacidad de analizar constitucionalmente los actos de las autoridades tendrían que pronunciarse sobre la constitucionalidad de la actuación de las autoridades indígenas, haciendo el ejercicio hermenéutico propuesto por Santos:

La hermenéutica diatópica está basada en la idea de que los *topoi* de una cultura individual, sin importar qué tan fuertes puedan ser, son tan incompletos como la cultura misma. Dicha incompletud no es apreciable desde la cultura, dado que la aspiración a la incompletud induce a tomar *pars pro toto*. El objetivo de la hermenéutica diatópica no es, en consecuencia, alcanzar la completud –siendo éste un objetivo inalcanzable– sino, por el contrario, elevar la conciencia de la incompletud a su máximo posible participando en el diálogo, como si se estuviera con un pie en una cultura y el otro en la restante. Aquí yace su carácter diatópico (2002: 70).

En estos casos le corresponderá a la juzgadora o juzgador verificar tres elementos: a) un posible conflicto de competencias con las autoridades del Estado o de otras comunidades; b) que la autoridad en cuestión haya aplicado efectivamente el sistema normativo interno de su comunidad, para lo cual son vitales los peritajes antropológicos u otros medios de prueba que objetiven el sistema normativo que con frecuencia es oral y no escrito; y c) que el sistema cumpla con los mínimos de respeto a los principios generales de la Constitución y a los derechos humanos, en un diálogo que permita tener conciencia de la *incompletud* de cada sistema, teniendo en estos casos relevancia fundamental una aproximación intercultural y el principio *pro persona*, que consiste en elevar al máximo la dignidad de las personas.

Como ya se ha avanzado en otros países, particularmente de la Región Andina, México podría encaminar su legislación a articular la justicia ordinaria con la justicia indígena a fin de generar un marco normativo que evite los solapamientos entre ambas jurisdicciones y que proporcione algunas reglas básicas de cómo debe ser la relación, cuáles son los límites de la *jurisdicción indígena*, cuál es la competencia que le corresponde a cada una de ellas, y cuál debe ser la regla a aplicar si un asunto o conflicto es asumido por una jurisdicción cuando le corresponde a otra.

En la interpretación de estas leyes es especialmente llamativa la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, la cual elaboró los “mínimos contenidos éticos” que la administración de justicia indígena no puede desconocer, independientemente de su cultura, pautas o tradiciones, éstos incluyen: 1) el derecho a la vida (no a la pena de muerte); 2) el derecho a la integridad física (no a la tortura); 3) el derecho a la libertad (no a la esclavitud); y 4) el derecho a un debido proceso, de acuerdo con las propias reglas

establecidas en la comunidad (Sánchez y Jaramillo 2000). Vemos en este esfuerzo el interés básico de fijar ciertos límites indispensables que no dejan de orientarse en una lógica de dominación, es decir, del estado no indígena, fijando los límites a los indígenas, pero con una mucho mayor apertura a los alcances que el ejercicio de la libre determinación indígena puede tener.

Normas, sus posibilidades y alcances

De acuerdo con el derecho internacional todos los pueblos tienen derecho a la libre determinación,⁸ esto significa el reconocimiento de su capacidad de decidir sobre sus propias instituciones y sus propios recursos. El derecho a la libre determinación se ejerce mediante el control de las instituciones propias, y se encarga de su desarrollo social y cultural dentro del marco del Estado en que viven, pero rompiendo con un pasado colonial a través de medios que garanticen los principios de participación y consulta en la toma de decisiones que les afectan.⁹ Ello implica que los Estados deben respetar la integridad de los valores, prácticas e instituciones que se derivan de su identidad como pueblos indígenas.¹⁰

Como ya señalamos, en México, el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas se expresa mediante la autonomía, misma que se ejerce dentro del marco jurídico nacional y se define así:

⁸ Artículos 73 y 74 de la Carta de las Naciones Unidas.

⁹ Párrafo preambular 5, Artículos 6, a; 7, 1; 15, 2; 16, 2; 25, 1; y 33, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

¹⁰ Artículo 5, b, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

[...] deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

En este tenor, los funcionarios públicos deberían reconocer a los pueblos indígenas como parte constitutiva del Estado mexicano y no como tutelados del mismo, lo que en definitiva conduciría a un verdadero Estado multicultural y a un consecuente pluralismo jurídico. Este Estado tendría que garantizar el ejercicio eficaz de su derecho colectivo a participar en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos e intereses.

De modo que si es prerrogativa de estos pueblos aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, los funcionarios estatales tendrían que declinar competencia en un sinnúmero de temas que corresponden a las autoridades propias de los pueblos, entendidos también como parte de un Estado que cierra efectivamente con su pasado colonial.

En casos controvertidos para revisar la constitucionalidad del acto, como siempre los hay en cualquier sistema, tendrían que ser las instancias competentes quienes podrían convalidar, modificar o revocar la resolución autónoma de la comunidad, sin antes realizar un análisis *hermenéutico diatópico* (Santos 2002). Para este fin, al funcionario con soporte de su institución le correspondería allegarse de los datos que le permitan comprender la lógica jurídica que la autoridad indígena aplicó, prevaleciendo el diálogo y el respeto a la diversidad cultural.

Aunque desde esta lectura progresista los funcionarios deberían reconocer y respetar las formas propias de elección, maximizando la autonomía y dejando los límites mecánicos para poder analizar con apertura cada caso, vemos que la tendencia de los funcionarios y empresarios es más cercana a interpretar la ley desde una perspectiva dominante que asume a los indígenas como atrasados, tutelados y, en general, como personas poco capaces de autodeterminarse.

En relación al caso de San Juan Cotzocón entrevisté a uno de los magistrados del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca. Estábamos en el marco de una reunión de trabajo convocada por el Instituto Estatal Electoral para darnos a conocer sus lineamientos de intervención en conflictos electorales por el sistema de usos y costumbres. Durante la exposición noté que el magistrado estaba incomodo cuando se afirmó que los pueblos indígenas tenían el derecho de libre determinación. Aproveché el receso para acercarme y preguntarle si pensaba que se debía intervenir en estos conflictos partiendo del respeto al derecho de libre determinación, que para el caso se expresa como autonomía, es decir, algo más limitado que la soberanía estatal. El magistrado me dijo que él venía de una comunidad indígena: “conozco cómo se vive allá y le puedo asegurar que lo que abundan son los atropellos y los abusos, renunciar a que llegue el derecho allá, va a implicar dejar a esos pueblos en la obscuridad”. Regresando a la reunión de trabajo, el magistrado sostuvo que hablar de libre determinación de los pueblos indígenas era “una falacia y una irresponsabilidad”.¹¹

El caso de los funcionarios indígenas que buscan ser mestizos o que fueron indígenas y se amestizaron (Moreno 2010) muestra el

¹¹ Registro 20 de marzo del 2012.

fenómeno del distanciamiento radical de su identidad de origen, de manera semejante al proceso que señala Roediger con relación a los migrantes de Europa del este a Estados Unidos hacia finales del siglo XIX y principios del XX (2005). Los indígenas que buscan amestizarse oponen su identidad actual a la del indio atrasado y buscan el favor o la aprobación del Estado sumándose a su antigua causa civilizatoria.

Más aún, los funcionarios ligados a la función jurídica asumen con mayor fuerza el deber civilizador del derecho y el uso del lenguaje jurídico como un discurso de poder que permite a la sociedad avanzar hacia estadios de mayor civilización (Martínez 2005), aún cuando el ciudadano común o lego no logre comprender su manejo.¹²

Por su propia naturaleza, el español jurídico, como lenguaje del poder estatal, debería tener como principio la precisión, así como ser objetivo y ajustado a la norma, con el fin de evitar interpretaciones erróneas o tergiversaciones, y garantizar seguridad comunicativa entre los especialistas del derecho. Creemos que esta exigencia estaría íntimamente relacionada con la función civilizadora del derecho, y aunque sería esperable que fuera comprensible para los ciudadanos comunes, la prioridad de la precisión y de una interpretación unívoca en la norma jurídica ha ido creando un lenguaje técnico sumamente especializado, que resulta familiar y comprensible para los profesionales y académicos del derecho, pero que sorprende y, en muchos casos, genera una impresión de hermetismo y dificultad en su interpretación para los legos en la materia (Morales Pastor 2011:13).

¹² En el capítulo V profundizamos sobre este aspecto del Estado apropiado de los derechos de los pueblos indígenas ante los juzgados.

Bajo la idea de que el lenguaje jurídico trae certeza jurídica, el juego del campo jurídico es mostrar que una entre múltiples interpretaciones de los hechos es “lo verdaderamente jurídico” (Bourdieu 2001; Martínez 2005). En tal caso, un magistrado sabe que si es categorizado como “indígena” por sus pares y defiende los derechos de los indígenas, inmediatamente sus posiciones perderán fuerza y su capital simbólico disminuirá dentro del campo, pues estará renunciando a esta función civilizadora del derecho y romperá con sus fuertes contenidos occidentales.

Resulta comúnmente aceptado que el Derecho Internacional se cimienta sobre fundamentos occidentales —principalmente eurocéntricos— y cristianos. En efecto, desde su aparición, el Derecho Internacional ha sido modelado sobre tradiciones jurídicas occidentales a través de una elección selectiva —basada en intereses políticos— de principios de Derecho Privado pertenecientes a la esfera del Derecho Civil o del *Common Law*. No quedaba espacio para principios reguladores de la conducta entre Estados desarrollados por otras civilizaciones —tales como China, India o Egipto. Ello resultó en un control unilateral del desarrollo del Derecho Internacional por parte de las potencias occidentales. Como ejemplo de ello, los artículos sobre Responsabilidad Internacional de los Estados (2001) estaban inspirados por «modos de pensamiento civilista», mientras que la codificación del Derecho sobre los Tratados (la Convención de Viena 1969) fue desarrollada con gran influencia de expertos del *Common Law* (Carballo 2011: 79).

No obstante, las formas jurídicas han abierto rendijas a viejas demandas indígenas, y de acuerdo con la legislación actual, básicamente las elecciones de los pueblos indígenas tendrían que corresponder a las normas, procedimientos y prácticas tradicionales de sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas

propias de gobierno interno, aunque, claro, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía del Estado.

Existen tribunales que han acatado de forma más consistente estos supuestos, tal es el caso de la Corte Constitucional de Colombia, que en su tutela T-601/11 señala:

[...] este órgano colegiado ha venido sosteniendo que la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada por las Naciones Unidas en el año 2007, refleja la posición actual de la comunidad internacional sobre la autonomía de las comunidades indígenas, declaración que para el juez se constituye en una pauta de interpretación importante de los derechos fundamentales de las comunidades tribales¹³ [...] la Corte Constitucional desde sus inicios ha considerado que los principios de las comunidades indígenas a la diversidad cultural e integridad étnica y determinar sus propias instituciones y autoridades de gobierno,¹⁴ así como a darse y conservar sus normas, costumbres, visión del mundo y opción de desarrollo o proyecto de vida y de adoptar

¹³ Sentencias T-704 de 2006, T-514 de 2009 y T-617 de 2010.

¹⁴ El principio de autonomía encuentra sus principales manifestaciones constitucionales en los artículos 58 y 63, que protegen los territorios de los pueblos indígenas, los cuales deben ser interpretados y complementados por los artículos 13-19 del Convenio 169 de la OIT; el artículo 329 constitucional que se refiere al carácter no enajenable de los resguardos, derivado de su calidad de propiedad colectiva; el artículo 246 que establece la existencia de una jurisdicción especial indígena (aplicación del derecho), que ejercerá sus funciones de acuerdo con los usos y costumbres tradicionales de cada pueblo (facultad de crear o mantener el derecho propio). La autonomía también se proyecta en la organización política de las comunidades, así como en el manejo de sus asuntos, entre los que se destaca la posibilidad de concebir y manejar un concepto propio de desarrollo, definir sus prioridades y planes económicos, etc. (Artículos 330, 356 y 357 de la Carta). Este principio constituye, además, un desarrollo de uno de los principios cardinales del derecho internacional, la “*autodeterminación de los pueblos*”, que se encuentra consagrado en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en el Programa de Acción de Viena, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en el Convenio 169 de la OIT.

las decisiones internas o locales que estime más plausibles para la conservación o protección de esos fines, pueden plantear permanentes tensiones con otros principios constitucionales de la sociedad mayoritaria, las cuales deben ser resueltas a partir de la ponderación como modo de argumentación constitucional, en la medida en que una incompatibilidad entre la autonomía, la integridad o la diversidad cultural y un derecho fundamental determinado es un conflicto entre normas constitucionales de igual jerarquía. Sin embargo, ha estimado que en abstracto los derechos de los pueblos indígenas gozan de una dimensión de peso mayor *prima facie*, en virtud del principio de maximización de la autonomía. Lo anterior, se justifica en la necesidad de garantizar la participación de las minorías y de que exista una suerte de acento constitucional en la efectividad de sus derechos (p. 41).

Podemos ver que implícitamente la Corte Colombiana se hace cargo de su pasado colonial y decide esta “suerte de acento constitucional en la efectividad de sus derechos”. Aunque se podría pensar que el reconocimiento colombiano es menos costoso, dado que se trata de un país donde los indígenas representan el 3.4% de la población,¹⁵ no lo es si consideramos que sus territorios reconocidos son casi la tercera parte del territorio nacional (Incoder 2006). En todo caso, las resistencias mexicanas en el tema, como veremos en los siguientes casos, son mucho mayores. Dejar que la autonomía de los pueblos signifique un rediseño político profundo en el país es algo a lo que las instituciones estatales no se sienten dispuestas en este momento. O quizá tanto su horizonte de subjetividad, como los condicionamientos estructurales a los que se ven sujetos no han llegado al momento histórico propicio.

¹⁵ Censo General de Colombia año 2005.

El caso Peñoles

En Oaxaca existen 417 municipios que se rigen por sus propios sistemas normativos internos, los cuales se pueden definir como mecanismos electorales alternativos al sistema de partidos y, como hemos explicado, formalmente gozan de un importante margen de autonomía para definir las reglas de renovación del poder político, acotadas principalmente al espacio local o comunitario con modelos de organización sociopolítica autónoma o *autonomías comunitarias*.¹⁶

Si tomamos como base la *División Oficial del Estado de Oaxaca* publicada en junio del año 2002, encontramos que de los 418 municipios que se rigen por normas de derecho consuetudinario (Velásquez 2000 y 2011) existen 136 municipios, dentro de los cuales existen diferentes pueblos indígenas con territorio, historia y autoridades distintas; esto sucede en los municipios de Santa María Peñoles y de San Juan Cotzocón. En estos casos cada comunidad que forma parte del municipio elige a sus autoridades internas o comunitarias, pero no participa del proceso electoral para elegir Ayuntamiento, porque éste es el gobierno de uno de estos pueblos congregados dentro del municipio, e históricamente han sido electos por la cabecera municipal, que es o fue el pueblo más importante del conjunto que conforma el municipio. De acuerdo a los datos de Cristina Velásquez (2004), este fenómeno político oaxaqueño puede ser considerado como una tendencia, ya que, de acuerdo con el Catálogo Municipal de 1998, al menos 110 municipios señalaron que sus agencias no participaban en la elección del ayuntamiento. Como indicamos, entre los municipios que asumen

¹⁶ Este concepto ha sido expresado en diversos espacios de análisis por Víctor Leonel Juan Martínez, quien fue consejero electoral en el Estado de Oaxaca, México, en el periodo 2011-2017.

esta forma política que aparenta exclusión de las agencias Santa María Peñoles tiene trece casos.

Santa María Peñoles es un municipio en donde todas sus agencias pertenecen al pueblo mixteco. En términos generales, no había existido una articulación de gobierno entre cabecera y agencias. Según Velásquez esta desarticulación se explica en los municipios en donde las comunidades tienen territorios agrarios diferenciados y no comparten una identidad ni política ni territorial (2000). No obstante, la diferenciación tiene una raíz más añeja, por lo que el reconocimiento de bienes comunales o la dotación de bienes ejidales en el siglo XX viene a confirmar que los límites políticos indígenas no corresponden con los límites políticos del municipio.

Podemos identificar que la relación entre cabecera y agencias no es de subordinación histórica, cada pueblo comprendido en el municipio tiene una vida propia. Sin embargo, a partir de los años ochenta del siglo pasado se inicia una política de transferencia de recursos federales al municipio que genera grandes tensiones entre agencias y cabecera por el reparto de las ministraciones (Hernández Díaz y Martínez 2007; Anaya 2006; Recondo 2007).

Los conflictos en comunidades indígenas suelen detonarse a partir de cambios en el contexto social, cultural y económico que obligan a modificaciones en las estructuras político-jurídicas de los pueblos (Martínez 2011). No obstante, con frecuencia las transformaciones no se pueden procesar fácilmente desde su propia lógica cultural porque a partir del conflicto el pueblo, o algunos sectores del mismo, se encuentra inmediatamente amenazado por la perspectiva y los valores culturales de un sistema jurídico y político dominante (Martínez 2011). La alianza con el

sistema dominante suele ser la estrategia más recurrente de sectores emergentes o colectivos que plantean un desacuerdo de carácter público sobre las reglas y prácticas, mediante las cuales se accede al poder y se toman las decisiones para hacer frente a esas nuevas condiciones.

El conflicto que abordamos trascendió el espacio local porque no existían mecanismos tradicionales a los que se sujetaran todos los pueblos circunscritos a la demarcación municipal. A falta de estos mecanismos comunes de control o de consenso, el conflicto se vincula a la institucionalidad del Estado, que en estos casos son típicamente tres instancias: el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEPCO), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca (TEPJO) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Cada una de estas instancias desde sus funciones, su racionalidad, su composición y coyuntura reciben y dan atención a las demandas de comunidades indígenas, colectivos o individuos que se confrontan con el sistema normativo de un pueblo, sistema fundamental para el ejercicio de su derecho de libre determinación.

El municipio de Santa María Peñoles

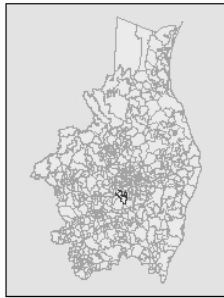
Santa María Peñoles, Santa Catarina Estetla, San Mateo Tepantepec y San Pedro Cholula pertenecen a la cabecera municipal de Santa María Peñoles, pero se trata de cuatro pueblos o comunidades indígenas mixtecas con identidad diferenciada. En otras palabras, la categoría administrativa de municipio no corresponde a la identidad política con la que históricamente se autodefinen estos pueblos.

No se tienen datos precisos de carácter histórico para saber por qué el pueblo de Peñoles fue designado como cabecera municipal y no San Mateo Tepantepec o Santa Catarina Estetla, ni por qué estos pueblos no fueron, a su vez, cabeceras parroquiales y luego municipios. Es probable que las delimitaciones administrativas construidas durante el siglo XIX no se hayan hecho en diálogo con los propios pueblos, y aunque a lo largo de los años esta imposición se ha ido asimilando por los mismos, las consecuencias se siguen reflejando en tensiones entre los pueblos que quedaron agrupados de modo arbitrario en las nuevas categorías políticas de la República. Como muestra, en el *Título virreinal de Santiago Tlaçoyaltepeque*, durante la colonia se pudo dar cuenta de un recorrido de tierras que hicieron con pueblos vecinos para delimitar sus tierra: “diferenciándose de la Villa de Guilapa (hoy Cuilapam de Guerrero, cabecera del municipio del mismo nombre), de Santa Catarina Estetla (hoy agencia de Santa María Peñoles), Yscuintepeque (Iscuintepepec, hoy Santa María Peñoles), San Mattheo Tescantepeque de los Peñoles (hoy San Mateo Tecpantepec, agencia del municipio de Santa María Peñoles) y de Theozapotlán (hoy Zaachila, cabecera municipal) (Martínez Gómez, 2007)”.

Mapa de Santa María Peñoles y localidades

Santa María Peñoles y Localidades Estado de Oaxaca

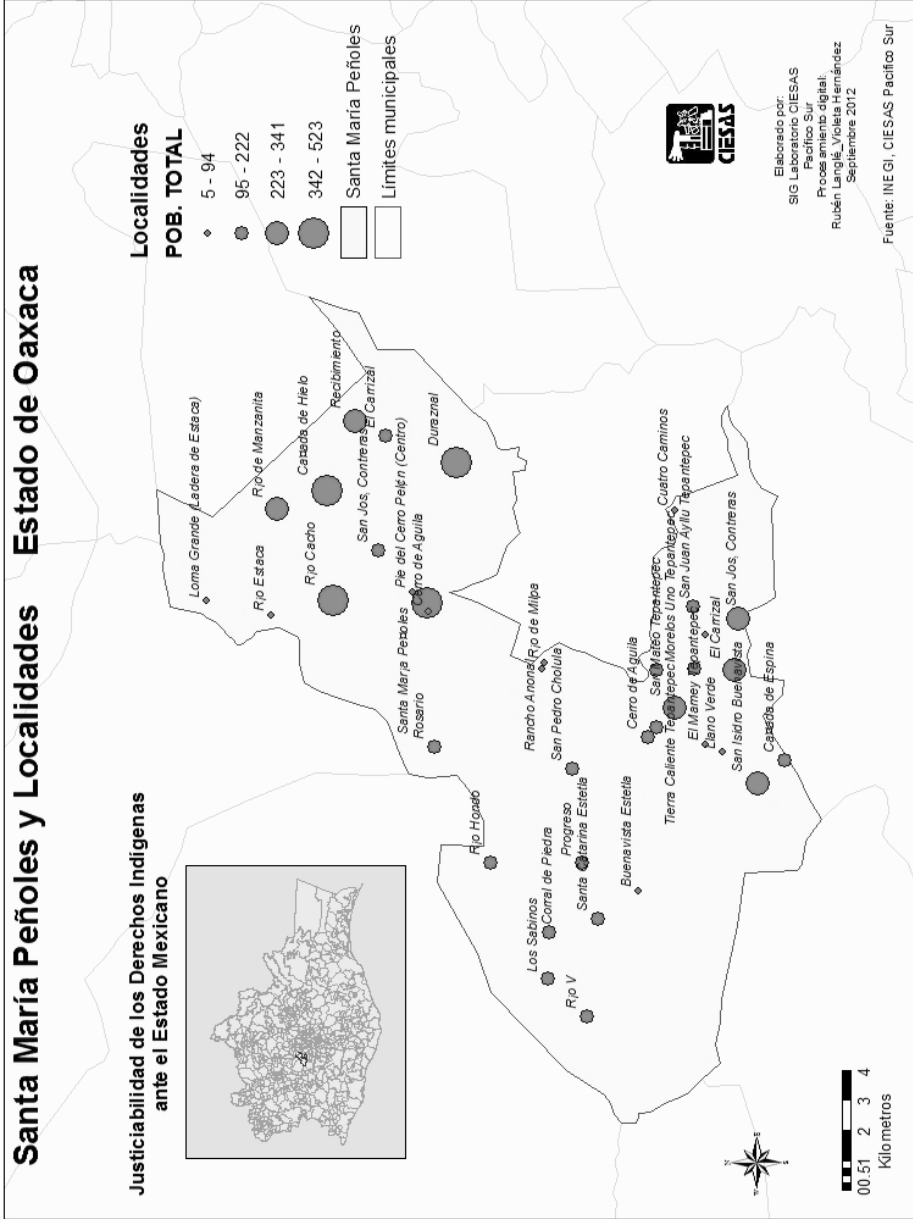
Justiciabilidad de los Derechos Indígenas ante el Estado Mexicano



Localidades
POB. TOTAL

- ◆ 5 - 94
- 95 - 222
- 223 - 341
- 342 - 523

▭ Santa María Peñoles
▭ Límites municipales



Elaborado por:
SIG Laboratorio CIESAS
Pacífico Sur
Procesamiento digital:
Rubén Langlé, Violeta Hernández
Septiembre 2012

Fuente: INEGI, CIESAS Pacífico Sur

Elaboración SIG CIESAS Pacífico Sur.

De acuerdo con documentos históricos de la entidad, en 1826 la división territorial del estado de Oaxaca ubicaba a los pueblos de Santa María Iscuitepec, San Mateo Tepantepec y Peñoles como parte de la cabecera de la Villa de ETLA, perteneciente al Partido tercero, Segunda Clase.¹⁷ Este dato indica que aún a mediados del siglo XIX probablemente Iscuitepec y Peñoles eran asentamientos separados, aunque según el testimonio de los vecinos hoy en día se considera que el primero es el antecedente del segundo. El nombre en mixteco de Santa María es Ñuu Nia (pueblo del perro pequeño) y en la historia oral se habla de un cambio de lugar del pueblo.¹⁸ Algunos datos refieren que los de Peñoles vienen del señorío mixteco de Tilantongo.¹⁹

Para 1844 Santa María Peñoles aparece ubicado como la Cabecera Parroquial de Santa María Peñoles, perteneciente al Distrito del Centro, Subprefectura de la Villa de ETLA, compuesta por los pueblos de Santa María, Mineral de Nuestra Señora del Carmen, San Mateo Tepantepec y Santiago Tlasoyaltepec.²⁰ En 1891 la división del territorio de entonces señala que al Distrito de ETLA pertenecían 42 pueblos, 3 barrios, 11 haciendas, 25 ranchos, dos fábricas, un molino, un trapiche y un mineral. Dentro de este conjunto se registran los nombres de la Agencia San Mateo Tepantepec y el Mineral de Contreras H. como un pueblo sujeto a ésta y a la Agencia Santa María Peñoles. Hay que precisar que en aquel entonces no existía un vínculo de dependencia entre las categorías de

¹⁷ Información del documento: *División Política y Judicial, Municipal y Estadística* de 1826 de la Secretaría del Gobierno, Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que se puede consultar en el Archivo del Congreso. Oaxaca.

¹⁸ Entrevista con la Autoridad municipal. Registro 9 de agosto del 2012.

¹⁹ Plan de Desarrollo Municipal 2011-2013.

²⁰ Documento: *División Permanente del territorio del Departamento de Oaxaca* de 1844. Elaborado por el C. Luis Fernández del Campo y Bezanilla, administrador principal de rentas y primer vocal de la honorable asamblea departamental de Oaxaca. Archivo del Congreso de Oaxaca.

Ayuntamiento y Agencia, sólo de ranchos o pueblos sujetos a alguna de éstas.²¹

Para 1942 Santa María Peñoles se registra con la categoría política de *pueblo* y la administrativa de *municipio* con las siguientes rancherías y congregaciones: la ranchería de Santa Catarina Estetla con la categoría de Agencia Municipal; la congregación de Recibimiento como Agencia de Policía; la ranchería de San Mateo Tepantepec como Agencia Municipal; la ranchería de San José Contreras como Agencia Municipal; la ranchería de San Pedro Cholula como Agencia Municipal; la congregación de Los Sabinos como Agencia de Policía; la congregación de Río de Manzanita como Agencia de Policía; la congregación de Cañada de Hielo como Agencia de Policía; y la ranchería de Duraznal como Agencia Municipal. Así, el municipio aparece integrado por un pueblo, cinco rancherías o Agencias Municipales y cuatro congregaciones o Agencias de Policía Municipal.²² A esta división se agrega posteriormente y hasta la fecha, la congregación Láche (sic)²³ como Agencia de Policía y El manzanito como núcleo rural.²⁴

Independientemente de las formas jurídico-administrativas, estos pueblos tienen *una organización política tradicional propia*, teóricamente por la Constitución y los tratados internacionales y cuya base principal es su territorio agrario. Es importante recalcar que si bien durante el siglo XIX y casi todo XX los pueblos indígenas carecían de derechos colectivos reconocidos para anteponer su autodefinición política a las adscripciones impuestas por el Estado,

²¹ *División Distrital de 1891* elaborada por Cosme Damián Vásquez, Secretario. Archivo del Congreso de Oaxaca.

²² Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, diciembre 19 de 1942. *División Territorial del Estado de Oaxaca*. Archivo del Congreso

²³ No se encuentra ningún poblado con el nombre de Láche.

²⁴ Cámara de Diputados. *División Territorial del Estado de Oaxaca 2003*.

en la actualidad estos pueblos gozan del derecho de libre determinación para decidir sus formas de organización política interna, y, como ya se señaló, este derecho está reconocido tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según la reforma del año 2001, como por la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 2007. Lo cual significa que es obligación del Estado respetar las formas políticas que en la actualidad decidan darse estos pueblos.²⁵ El siguiente cuadro muestra la división política interna que estos pueblos decidieron darse por años en comparación con la oficial y su número de pobladores según el conteo intercensal de 2015.

División política interna

<i>Nombre</i>		<i>Categoría y Pertenencia</i>	<i>Hab.²⁶ 2015</i>
Santa María Peñoles		Cabecera Municipal /Comunidad Agraria	3,454
1	Santa María Peñoles	Centro	659
2	El Recibimiento	Agencia de Policía Municipal y comunidad perteneciente a la comunidad agraria de Santa María Peñoles	309
3	Cañada de Hielo	Agencia de Policía Municipal y comunidad perteneciente a la comunidad agraria de Santa María Peñoles	419

²⁵ Vimos que éste fue el criterio con el que el TEPJF resolvió el conflicto derivado de la poderosa movilización del pueblo de Cherán, Michoacán, misma que fue ampliamente cubierta por los medios de comunicación nacionales.

²⁶ INPI (2019) Sistema de información e indicadores con base en la encuesta intercensal 2015 del INEGI, México

SANTA MARÍA PEÑALES: SISTEMAS POLÍTICOS PROPIOS Y ELECCIÓN DE AUTORIDADES

4	Río de Manzanita	Agencia de Policía Municipal y comunidad perteneciente a la comunidad agraria de Santa María Peñales	282
5	Río Cacho	Comunidad perteneciente a Santa María Peñales	435
6	Río Rosario	Comunidad perteneciente a Santa María Peñales	207
7	El Duraznal	Agencia Municipal y comunidad perteneciente a la comunidad agraria de Santa María Peñales	573
8	El Carrizal	Comunidad perteneciente a Santa María Peñales	217
9	Pie del Cerro Pelón	Comunidad perteneciente a Santa María Peñales	84
10	Cerro de Águila	Comunidad perteneciente a Santa María Peñales	269

Fuente Encuesta intercensal 2015 INEGI

Elaboración propia

Pueblos principales

San Pedro Cholula		Agencia Municipal/Comunidad Agraria	214
SANTA CATARINA ESTETLA		AGENCIA MUNICIPAL/COMUNIDAD AGRARIA	1,194
1	Santa Catarina Estetla	Centro	236
2	Río Hondo	Comunidad perteneciente a Santa Catarina Estetla	219
3	Corral de Piedra	Comunidad perteneciente a Santa Catarina Estetla	143
4	Río Los Sabinos	Agencia de Policía Municipal y comunidad perteneciente a Santa Catarina Estetla	153
5	Río V	Comunidad perteneciente a Santa Catarina Estetla	210

Continúa...

continuación...

6	Buena Vista	Agencia de Policía Municipal y comunidad perteneciente a la comunidad agraria de Santa Catarina Estetla.	99
7	El Progreso	Comunidad perteneciente a Santa Catarina Estetla	134
San Mateo Tepantepec		Agencia Municipal/ Comunidad Agraria	1,315
1	San Mateo Tepantepec	Centro	181
2	Tierra Caliente	Comunidad perteneciente a San Mateo Tepantepec	278
3	Cerro de Águila	Comunidad perteneciente a San Mateo Tepantepec	75
4	Morelos I	Comunidad perteneciente a San Mateo Tepantepec	143
5	El Mamey	Comunidad perteneciente a San Mateo Tepantepec	118
6	Peña de Letra	Comunidad perteneciente a San Mateo Tepantepec	143
7	San Juan Ayllu	Comunidad perteneciente a San Mateo Tepantepec	335
8	Mano de León	Comunidad perteneciente a San Mateo Tepantepec	42
9	San José Contreras	Agencia Municipal perteneciente a San Mateo Tepantepec con un cierto nivel de autonomía.	2,146
10	El Carrizal	Comunidad perteneciente a San José Contreras y a la comunidad agraria de San Mateo Tepantepec	359

SANTA MARÍA PEÑALES: SISTEMAS POLÍTICOS PROPIOS Y ELECCIÓN DE AUTORIDADES

11	San José Contreras	Comunidad perteneciente a San José Contreras y a la comunidad agraria de San Mateo Tepantepec	266
12	Llano Verde	Comunidad perteneciente a San José Contreras y a la comunidad agraria de San Mateo Tepantepec	148
13	San Isidro Buena Vista	Comunidad perteneciente a San José Contreras y a la comunidad agraria de San Mateo Tepantepec	495
14	Cañada de Espina	Comunidad perteneciente a San José Contreras y a la comunidad agraria de San Mateo Tepantepec	118
15	El Manzanito	Núcleo Rural perteneciente a la comunidad de San José Contreras y a la comunidad agraria de San Mateo Tepantepec	760

Fuente Encuesta intercensal 2015 INEGI

Elaboración propia

De esta manera, tenemos cuatro núcleos agrarios y a cada uno de éstos corresponde un pueblo principal, mismos que dan identidad social, cultural y política a sus pobladores, por lo que se puede aducir que son los titulares de los derechos colectivos vigentes, cuya eficacia y justiciabilidad estamos explorando. La dinámica territorial tiene particularidades: por ejemplo, en Cholula, aunque es un núcleo agrario separado y una agencia municipal, los pobladores sí tienen una concepción subordinada a la cabecera en lo referente a cuestiones municipales, y se niegan a pretender una participación en las elecciones de las autoridades municipales tradicionalmente electas por la cabecera de Peñales. En cambio, San José Contreras, que es parte de San Mateo Tepantepec, atraviesa por un proceso que busca separarse del mismo, considerando que no desean seguir subordinados a San Mateo, lo que les permite establecer eventuales alianzas con la cabecera de Peñales.

Sus pobladores son conocedores de esta conformación territorial autónoma de pueblos principales y ahora están en proceso de plasmarlo en su *Bando de Gobierno*. El INEGI registra que en 2015 había 33 localidades, las cuales se enlistan a continuación de acuerdo y en orden al número de habitantes.

Localidades

No.	Nombre de la Localidad Inegi según número de población	Población 2015	Población Indígena
	Total del municipio	8593	8536
1	El Manzanito Tepantepec	760	756
2	Santa María Peñoles	659	645
3	Duraznal	573	573
4	San Isidro Buenavista	495	495
5	Río Cacho	435	332
6	Cañada De Hielo	419	419
7	El Carrizal	359	356
8	San Juan Ayllu Tepantepec	335	335
9	Recibimiento	309	309
10	Río De Manzanita	282	282
11	Tierra Caliente Tepantepec	278	278
12	San José Contreras	270	252

SANTA MARÍA PEÑALES: SISTEMAS POLÍTICOS PROPIOS Y ELECCIÓN DE AUTORIDADES

13	Cerro De Águila	269	269
14	San José Contreras	266	266
15	Santa Catarina Estetla	236	236
16	Río Hondo	219	211
17	El Carrizal	217	217
18	San Pedro Cholula	214	214
19	Río V	210	210
20	Rosario	207	200
21	San Mateo Tepantepec	181	181
22	Los Sabinos	153	153
23	Llano Verde	148	148
24	Corral De Piedra	143	143
25	Morelos Uno Tepantepec	143	143
26	Peña De Letra Tepantepec	143	143
27	Progreso	134	134
28	Cañada De Espina	118	118
29	El Mamey Tepantepec	118	118
30	Buenvista Estetla	99	99
31	Pie Del Cerro Pelón (Centro)	84	84
32	Cerro De Águila	75	75
33	Mano De León Tepantepec	42	42

Fuente Encuesta intercensal 2015 INEGI

Elaboración propia

Sistema normativo interno: el ejercicio de un derecho

Hasta el año 2007 el municipio mixteco de Santa María Peñoles realizó sus elecciones municipales conforme a la tradición que marca su sistema normativo interno y en concordancia con sus identidades políticas tradicionales arriba explicadas. Reconocido como parte de los 417²⁷ municipios que eligen mediante sus Sistemas Normativos Internos, previo a ese año no se tiene ningún registro de conflictividad electoral.

De acuerdo con la tradición normativa los cargos que se votaban correspondían a los que emanan de la Asamblea General del pueblo de Peñoles, es decir, que el *Ayuntamiento*, en estricto sentido, es parte solamente del sistema de cargos por escalafón de la cabecera municipal. En los demás pueblos principales se sigue también dicho sistema de cargos para integrar el *Cabildo* de cada uno de ellos. De esta manera, las elecciones internas se definen por la autonomía de cada pueblo principal, ya que a la cabecera le corresponde nombrar solamente al Ayuntamiento. Esto, de entrada, plantea un sistema mediante el cual uno de los cinco pueblos principales ejerce la atribución de ser el representante de los demás ante el Estado y el gestor de recursos y obras, situación que quizá no fue significativa sino hasta las últimas décadas del siglo pasado en que las participaciones federales hacia los municipios se incrementaron de manera importante, lo que favoreció las disputas por el control de municipio (Martínez 2011; Hernández Díaz 2009; Hernández Díaz y Martínez 2007).

²⁷ Hasta el año 2012 habían sido 418 municipios, no obstante, en este año el municipio de San Andrés, cabecera nueva, pasó al régimen de partidos políticos.

De acuerdo con el Catálogo Municipal de 1998, el sistema de cargos tradicional del Ayuntamiento en la cabecera se componía por Presidente Municipal, Síndico Municipal, Regidores de Educación, Panteón, Obras Públicas, Acción Social y Salud, todos con sus respectivos representantes y suplentes.

Para acceder a estos cargos tradicionalmente se tenía que pasar por otros cargos tales como Mayor de Vara, Juez de Vara, Topiles de Cordillera, Jefes de Policía Municipal, teniente de Policías, Policía; o bien, pasar por los diversos Comités escolares. Otros cargos de importancia son los que conforman el Comisariado Agrario y su Consejo de Vigilancia, así como ser Fiscal de Iglesia o Alcaldes. En este sistema, las mujeres sólo podían participar en asuntos relacionados con la clínica.

Asimismo, para el nombramiento de la autoridad se solía convocar mediante topiles a los ciudadanos de las comunidades que forman parte de Peñoles, la elección se hacía en septiembre a través de una asamblea y una mesa de debates integrada por Presidente, Secretario y Escrutador. La elección se hacía por terna, levantando la mano para votar. Se nombraba un *Consejo Municipal Electoral* que se encargaba de llevar el acta con el escrutinio levantada por el Secretario de la Mesa. En ese acto, antes del reconocimiento en la legislación de las elecciones por usos y costumbres en 1995, se integraba también un paquete electoral que contenía boletas que se entregaban en la entonces *Oficina Electoral Estatal*.

En la elección de 2007 el procedimiento de votación que se siguió en la cabecera consistió en la participación de los ciudadanos de Santa María Peñoles, quienes pudieron proponer libremente ternas para el nombramiento de concejales y posterior votación a mano alzada. De manera semejante los ciudadanos de los cuatro pueblos

principales eligieron a sus propias autoridades. En el año 2010 antes de la elección, ciudadanos de San Mateo Tepantepec y de Santa Catarina Estetla, asociados en una organización política, demandaron participación en el proceso.

En este punto es importante destacar que algunos vecinos de San Mateo Tepantepec, avecindados en la ciudad de Oaxaca, participaron en el movimiento político de la APPO en el 2006. En la colonia Canseco de la Ciudad de Oaxaca existe una colonia de vecinos de Tepantepec que actúan de manera organizada, al igual que lo hacen muchas organizaciones de colonos de los pueblos del estado, mediante la cual se reproducen sus identidades de origen (Montes 2012). A partir de estos eventos los “radicados”²⁸ de Tepantepec se ligan al Frente Amplio de Lucha Popular (FALP), que es una organización social que suele participar políticamente con el PRD y algunos políticos estatales, es muy cercana al senador perredista Benjamín Robles Montoya en el periodo 2012-2018.

Con estos antecedentes, la elección del 2010 se llevó a cabo de la manera tradicional en términos generales, pero se admitió la participación de vecinos de las agencias que así lo decidieron, con el aval del Instituto Estatal Electoral, mismo que valida la elección. No obstante, los participantes consideraron inequitativa la Asamblea y la impugnaron ante la Sala Regional Xalapa del TEPJF, quienes anularon la primera elección argumentando la exclusión de votantes.

La idea de que el pueblo indígena puede existir y conservar sus formas ha sido invariablemente aceptada como un mandato de la

²⁸ Término utilizado para hablar de los vecinos de un municipio o pueblo de Oaxaca radicado en una ciudad, pero que mantiene vínculos de ciudadanía con su pueblo.

ley, pero les queda muy claro que el colectivo está impedido de violar el derecho individual de los votantes. Este es un criterio firme y reiterado por el TEPJF que se piensa en abstracto, pues el Tribunal no logra imaginar que participar en las elecciones municipales no es sinónimo de participar para la elección de sus propias instituciones políticas. Este criterio ha sido reiterado en una diversidad de casos oaxaqueños y prácticamente todos han entrado en ciclos cónicos de conflicto e inestabilidad política. Entre otros se pueden mencionar Santiago Choápam, Santa María Sola, San Juan Lalana, San Juan Ozolotepec y, por supuesto, Santa María Peñoles y San Juan Cotzocón. Aunque algunos de los consejeros del IEEPCO han sido flexibles y pueden entenderlo, no sólo desde la argumentación jurídica, sino desde una perspectiva práctica: no adaptar los principios de la democracia liberal (Viqueira y Sonnlitner 2003) al contexto indígena (Santos 2002). En sus resoluciones los magistrados han sido poco sensibles en entender que la imposición sin contexto de ciertos principios rígidos no va a sostener el derecho individual al voto, pues en prácticamente todos estos municipios acaban gobernando administradores municipales no electos y en cambio sí va a mermar la autonomía, la organización política y, a final de cuentas, las formas de vida y los valores que la sustentan.

En muchos de estos casos el nombramiento significa un paso importante de la construcción de ciudadanía indígena basada en el mayor reconocimiento que van adquiriendo las personas que sirven bien a su comunidad en cargos menores, hasta llegar a los más altos como una forma de reconocimiento y una garantía de buen gobierno para los electores. La elección mediante el sistema de cargos garantiza la rectitud de vida de las personas y un gobierno basado en el conocimiento de su comunidad:

Para que un ciudadano ostente la representatividad es necesario que desde niño haya mostrado un profundo respeto por la comunidad. La formación ciudadana inicia desde que el niño tiene seis años, como ya se dijo el comportamiento hace que la comunidad le asigne una u otra tarea, según sean sus inclinaciones personales (Martínez Luna 2011: 84-85).

Se puede discutir si este ideal se cumple plenamente en una u otra comunidad, como se puede discutir si en la democracia liberal en realidad el ciudadano tiene control de las elecciones, sus resultados y el desempeño de los funcionarios a través de su voto individual, sin embargo, el deseo de tener aquella aspiración como modelo formal (Heller 1985) tendría que ser tan legítimo y tan legal como la búsqueda de la segunda. En oposición a esto, al anteponer un derecho sobre otro, sin ponderar y sin dejar salvaguardados ambos derechos, incluso dándole prioridad a un derecho colectivo históricamente subordinado, como lo sugiere en sus sentencias la Corte Constitucional Colombiana, se menosprecia de forma velada y sutil el sistema político indígena.

El tercer tipo de menosprecio que quiero distinguir consiste en la degradación del valor social de formas de autorrealización. Estos patrones de devaluación valorativa de ciertas acciones o formas de vida tienen para los individuos afectados la consecuencia de que no se pueden remitir, a través de fenómenos positivos de la apreciación social, a las capacidades adquiridas a lo largo de su vida (Honnet 2009:28).

Es en este sentido las alusiones del TEEPJF a los derechos indígenas responden más a una adecuación del sistema jurídico-político al nuevo contexto internacional (legitimando a México a través de un discurso de derechos), que a una real voluntad de

colocar al indio y sus sistemas de vida en términos de igualdad frente a las formas occidentales. De este modo, las convicciones discriminatorias se filtran de manera sutil en sus sentencias.

Una de las magistradas más comprometidas con la función judicial como acto de impacto social se interesó durante su periodo en comprender lo que había de fondo en las causas que llegaban a su oficina y las consecuencias de sus sentencias. En ese afán por ligar la justicia y el derecho, a pesar de las presiones provenientes tanto de la descalificación de sus compañeras magistradas, como de algunas intimidaciones y amenazas por su involucramiento en los casos. Esta magistrada visitó diversas comunidades de Oaxaca y organizó una variedad de actividades para reflexionar acerca de los alcances y límites de los sistemas normativos indígenas. Como era de esperarse, al concluir su periodo esta magistrada no fue ratificada en el cargo ni promovida.

Durante una entrevista en la que tratamos diversos aspectos de su trabajo, ella admitió abiertamente que a pesar de la impactante modernización y transformación que el poder judicial había tenido desde 1995, encontraba muchas actitudes racistas en sus colegas y para ejemplificarlo me refirió la siguiente anécdota: “Nos encontrábamos en una reunión y un impartidor de justicia, cuyo nombre no puedo revelar”, “¿pero de qué nivel?”, interrumpí. “De los más altos tribunales del país, bueno te puedo decir que es originario del estado de Chiapas. En fin, este juez se estaba quejando con una familiar, que también tiene un cargo de muy alto nivel en el poder judicial, de que en una cena formal en su estado natal lo habían sentado con un grupo de indígenas. La familiar se mostraba comprensiva ante su queja, por lo que yo intervine diciendo que me parecía una grosería lo que estaban diciendo. Como respuesta el juez se empezó a reír burlonamente y me dijo: ‘no lo tomes tan en

serio, si en realidad en nuestra familia hay mucha sangre indígena... pero en las manos', y continuó riendo".²⁹

La lógica colonial que suele seguir imperando en las élites del país, a las que sin duda pertenecen los impartidores de justicia de los altos tribunales, así como su perspectiva de continuidad de la tarea histórica de civilizar a los indios, quizá sea poco consciente, pero resulta aterradoramente presente. Por lo que las transformaciones materiales del Estado y la incorporación de derechos, más allá de una normal adecuación a las exigencias de los procesos de expansión capitalista y sus nuevas expresiones (Harvey, 2012; Arrighi, 1997; Braudel, 1984 y 1986), no necesariamente corresponden o no son una respuesta a las viejas y nuevas demandas del movimiento indígena, aunque de ahí derive su formalización (Santos y Rodríguez, 2007; Stavenhagen, 2008; Barré 1983). De esta forma, las adaptaciones del sistema jurídico y político mantienen importantes continuidades con los regímenes previos y, en particular, con algunas líneas duras de subordinación y exclusión que dan forma a los sistemas políticos y sociales mexicanos.

La disolución del viejo sistema colonial de México puede ser explicada con el mismo sistema de hipótesis utilizado para explicar su formación, es decir, como un proceso de nuevas adaptaciones al sistema económico mundial dominado ahora por el capitalismo industrial que exige, para realizar su reproducción ampliada, mercados para sus productos, sus capitales y fuentes de materias primas (Palerm, 1980:194).

El nuevo capitalismo financiero (Arrighi, 1997; Harvey, 2012) tiene exactamente los mismos requerimientos que Ángel Palerm

²⁹ Registro marzo del 2012.

refiere para la fase industrial anterior. Para ello los indígenas deben tener titularidad de la tierra y algunos de sus recursos, al tiempo que deben contar con certeza jurídica para venderla o arrendarla para su explotación. Por ello la interpretación de sus derechos colectivos es restringida al respeto de sus derechos individuales, sí de votar, pero con ello el de vender, arrendar y, en algunos casos, trabajar para las grandes firmas, como veremos en el siguiente capítulo, de ninguna manera se requieren o se permiten indígenas con derecho de libre determinación (Hale, 2002), si se toma en serio tal derecho.

En el caso de Peñoles, después de anular la primera elección se ordenó conciliación con las contrapartes, o bien una segunda elección. Como no hubo condiciones para la negociación se optó por esta alternativa. La segunda elección dejó de lado los procedimientos tradicionales de elección y se realizó con registro de planillas y casillas ubicadas en la cabecera municipal. Volvió a ganar el candidato de la cabecera y la elección volvió a ser impugnada ante la misma Sala regional Xalapa, la cual volvió a resolver en el mismo sentido, dado que no se instalaron casillas en las agencias municipales, es decir, ya no sólo querían modificar el procedimiento tradicional, sino fusionar a pueblos con autonomía histórica. La gente de la cabecera impugna la resolución de primera instancia ante la Sala Superior, pero ésta no admite el recurso, no obstante, como ejercicio aleccionador, analiza el fondo del asunto.

Antes de que se llevara a cabo una siguiente elección, la Secretaría General de Gobierno de Oaxaca impulsó una negociación entre las partes que deriva en un acuerdo. De acuerdo con el testimonio del presidente municipal de Peñoles quien decidió detener el juego con el tribunal federal fue el propio Benjamín Robles Montoya, que en su opinión cobijó e impulsó las demandas de San Mateo Tepantepec

como una forma de extender control político en esa región de la mixteca y también de la ciudad de Oaxaca. La negociación, en cierta forma forzada, consistió en dar a las agencias inconformes tres regidurías: Salud y Desarrollo Agropecuario a San Mateo Tepantepec y Panteones al pueblo ancestral de Santa Catarina Estetla.

Santa Catarina Estetla

Se puede suponer que estos procesos son parte de los ajustes normales que los pueblos indígenas deben tener frente a la modernización del Estado mexicano y los múltiples fenómenos socio-económicos a los que estamos expuestos. Más aún, se puede estar convencido de que la incorporación de los valores democráticos es indispensable para mejorar la vida de los indígenas (Viqueira y Sonnleitner, 2003) como en su momento lo fue la religión católica. Pero lo que es imposible sostener es que con estas transformaciones el mundo no pierde diversidad, la cual amplía horizontes y enriquece los mundos de vida, que permite a las personas mirarse desde afuera y contrastar lo propio con lo ajeno en aras de transformarlo.

La opinión generalizada de los vecinos de Santa Catarina Estetla, un antiguo pueblo mixteco, *Ñuu Tiina* (pueblo de sangre), y también una agencia municipal de Santa María Peñoles fue que a ellos no les servía de mucho tener un *Regidor de Panteones* en la cabecera municipal, que él no los representaba y que ese nombramiento reciente y emanado de una crisis política y electoral en 2010, en nada favorecía su vida interna ni sus instituciones, ni su forma de vida. Esta opinión fue expuesta en una Asamblea comunitaria realizada el 20 de mayo de 2012, la cual fue convocada por la autoridad local, a propuesta del Presidente Municipal, para

proponer y analizar algunos temas que podrían ser incorporados en el *Bando Municipal*.³⁰

Desde la observación antropológica, más que un *bando de policía y buen gobierno*, los allí reunidos explicaban sobre las normas y las instituciones que rigen su comunidad, los mitos y rasgos de su historia, las ideas particulares y las formas propias de actuar; todo aquello como manifestación de una identidad colectiva que conforma el *nosotros* que los hace distintos de todos los *otros pueblos*. Y no eran tanto sus rasgos materiales -que para el observador externo son los de un pueblo más del territorio nacional-, sino la forma en que ellos interpretaban esos elementos materiales.

Lo que quedó claro en la Asamblea es que las personas tienen un territorio compartido, unas autoridades que eligen según sus propias reglas y una relación diferenciada con los integrantes de otros pueblos. En la narrativa se apeló a un tiempo ancestral que habla de una montaña que aún los contempla, en donde había una laguna encantada habitada por un toro. Junto a ese cerro se asentaron los primeros antepasados que llegaron de Cuilapam, pero cuando la laguna se secó tiempo después y, probablemente cuando el cerro pasó a llamarse de *la Campana o San Sebastián*, decidieron bajar a poblar los valles que habitan en la actualidad, pero siguieron siendo el mismo pueblo. Los asentamientos humanos que se fueron formando en el tiempo hoy suman siete, mismos que comparten el territorio agrario como un solo Bien Comunal y que

³⁰ A propuesta del Ayuntamiento con el apoyo de la Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado y de un equipo encabezado por Cristina Velásquez en el que fui invitado a participar como facilitador.

en términos políticos y administrativos son parte de la Agencia Municipal de Santa Catarina Estetla, salvo el caso de Río Sabinos, una pequeña Agencia de Policía Municipal, la cual, según explicaron los mayores, primero obtuvo esta categoría en 1949 y hasta la década de 1990 fue poblada. De este modo, Santa Catarina Estetla, la Agencia de Policía de Sabinos y el resto de sus localidades o comunidades conforman *una unidad*, en la que, de acuerdo con el conteo intercensal del 2015, hay un total de 1194 habitantes.

En dicha Asamblea se habló también de otros temas no menos importantes: por una parte, se explicó el sistema de cargos y los mecanismos de ascenso por el escalafón de servicios comunitarios: en cada una de las comunidades que forman Estetla se nombran *Representantes* y en el centro un cabildo encabezado por un *Agente Municipal*,³¹ en consecuencia se enlistaron derechos y obligaciones de los ciudadanos, principalmente varones. Por otro lado, aunque muy tangencialmente, se tocó el espinoso tema de la participación en la conformación del Ayuntamiento, algo que hasta el proceso electoral de 2010 no estaba considerado ni en la vida política, ni en la vida orgánica de esta Agencia Municipal.

Entre líneas estos temas mostraron que, como en muchos pueblos, en Estetla se están viviendo cambios y problemas que obligan a realizar ajustes a su forma de organización. Los topiles escasean y los *faltistas* a la asamblea abundan. Los que emigran saben que tienen que cooperar con el pueblo porque de no hacerlo

³¹ Situación similar se vive en la agencia municipal del San Mateo Tepantepec, en la que nombran su propio agente municipal como máxima autoridad, así como otros cargos relativos al gobierno interno; cabe señalar que desde hace tres años la agencia de San José Contreras ya no presta servicios en este pueblo. También eligen de manera autónoma a sus autoridades en San Pedro Cholula y, por supuesto, la cabecera de Santa María Peñoles, como veremos, estos cuatro pueblos son titulares de derechos agrarios y tienen diferentes resoluciones presidenciales, así mismo son cabeceras de los cuatro pueblos principales que conforman el municipio.

ponen en riesgo la parcela heredada. Hay carencias, pero también nuevas experiencias y aprendizajes que la migración trae al pueblo. También les cuesta trabajo convencer a los jóvenes de las propuestas que tienen los mayores y se preguntan si pueden poner sanciones a quienes no cumplan sus servicios con civismo. Seguramente están llenos de pequeñas violencias, desigualdades, miserias y contradicciones, aunque no se habló de homicidios ni violaciones.

Llegados al asunto de la participación de la Agencia y sus localidades en la integración del Ayuntamiento el tono de la reunión cambió. La cercanía del proceso electoral en 2013 planteó la urgente necesidad de arribar con acuerdos básicos a la elección, pues, como se ha mostrado, una vez que empiezan los conflictos, la probabilidad de que éstos continúen en los subsecuentes procesos electorales es muy alta (Velásquez 2000; Hernández y Martínez 2007).

Organización tradicional y movimiento socio-político

Hasta el año 2010 no hay ningún indicio de que existiera un problema de exclusión de las comunidades en términos políticos, aunque en años recientes la manifestación de inconformidades grupales en torno a la distribución de los recursos públicos y otras demandas políticas sí han sido un problema explícito. Los impulsores de nuevas demandas son dos organizaciones políticas estatales con presencia en el territorio municipal: por una parte, el Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT) y, por otra, el Frente Amplio de Lucha Popular (FALP). La primera es una organización que pasó de una demanda encabezada por profesores de la etnia triqui, en los años 80, para contrarrestar la política de represión, violencia y pobreza que azotaba a la región, a crear una

alianza con líderes de izquierda formados en la lucha de la Coalición Obrera Campesina del Istmo (COCEI). Desde entonces el MULT ha tenido una importante presencia política en la entidad y un violento desarrollo en su región. Esta situación facilitó la proyección de la organización en otras partes del Estado, principalmente en el distrito de Etna, en donde se ubica Peñoles. El MULT se fortaleció a principios de la década del 2000, durante el gobierno de José Murat, con quien logró establecer una dinámica de oposición con demandas que eran satisfechas por la vía de pagos con recursos públicos y cuyo manejo corrupto fomentó el cacicazgo de la dirigencia y una línea de trabajo basada en el chantaje político. El MULT en conjunto con otras organizaciones y escisiones del PRI formaron el partido Unidad Popular, afiliado como partido estatal indígena. En el 2006 el MULT participó activamente como parte de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO).

En cuanto al FALP, se trata de una agrupación de izquierda definida como marxista leninista. Tiene presencia en los valles centrales, principalmente en Tlacolula y Etna, éste se plantea un objetivo central de transformación de la sociedad mediante la formación de Comités de Base en las comunidades, integrados por cinco personas que pueden escalar hacia un Comité de agencia o un Comité municipal. Posteriormente se puede ascender a la Comisión Política Regional y, finalmente, a la Comisión Política Estatal de la Organización. Con la participación de algunos maestros en su dirigencia, esta organización se fortalece en el contexto del conflicto político de 2006, pues también participó activamente como parte de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO).

El FALP fomenta la participación por la vía electoral y ha logrado posicionar a militantes dentro de algunos ayuntamientos en la

región de la mixteca.³² Además, contó con el respaldo del gobierno de Gabino Cué, pues uno de sus dirigentes fungió como Subsecretario del Trabajo, así pues, el Frente gozó del reconocimiento como organización activa en la alternancia partidaria en el gobierno estatal. De esta forma, como resultado de su Tercer Congreso Estatal, anunciaron la intención de transformarse en un partido político local y exigieron más de 500 millones de pesos al gobierno estatal para apoyar demandas en las comunidades. En la comunidad de Peña de Letra perteneciente a San Mateo Tepantepec, el FALP ayudó a tramitar la ampliación de la red de agua por manguera y en San Mateo apoyó en la ampliación de la construcción de la agencia municipal. Esta función de intermediarios les permite gozar de legitimidad y aprecio en estas comunidades.

Por otra parte, Peñoles es un municipio con altos índices de marginación y pobreza, las personas dependen del autoconsumo de la producción agrícola, de las remesas o el trabajo de los radicados en la ciudad y también de la gestión de apoyos y subsidios. En ese marco han surgido organizaciones de corte más económico o con un enfoque hacia el desarrollo, entre las cuales destaca la Organización Social Indígena Mixteca del Municipio de Santa María Peñoles (OSIMMPE A.C.). De acuerdo con vecinos del municipio, OSIMMPE promueve diversos proyectos, como la captación de agua de lluvia y producción de hortalizas en el traspatio familiar, fortalecimiento de la seguridad alimentaria (Programa Bienestar del Gobierno del Estado de Oaxaca), educación ambiental infantil (INDESOL), la recuperación de la lengua Mixteca del municipio de

³² Véase: www.noticiasnet.mx/flipping_book/oax/2012/01-ene/15-01-2012/seccion_a/A_150112.pdf p. 9A. Consultado 26 de septiembre del 2012.

Santa María Peñoles, así como el fortalecimiento cultural de la población mixteca de las localidades de Santa Catarina Estetla y Cañada de Hielo (Sedesol), entre otros. Políticamente, la organización se ha tenido que posicionar debido a que el actual presidente municipal es un miembro destacado de la OSIMMPE, y su nombramiento obedece a la trayectoria de apoyos brindados al pueblo y no al cumplimiento riguroso en el escalafón de servicios comunitarios y cargos.

Con este referente organizativo se gesta la problemática electoral de 2010.³³ Agrupaciones políticas, principalmente los simpatizantes del FALP y en menor medida del MULT, actúan en Tepantepec y con menos fuerza en Estetla, ahí inician la demanda de participación de las agencias en las elecciones municipales. Sea o no una demanda legítima, la exigencia de una participación electoral puso sobre la mesa algunos cuestionamientos, pues los grupos políticos que exigen la participación de las Agencias municipales asumen un mandato de representación de sus comunidades que, sin embargo, no les fue dado por las propias Asambleas comunitarias, en particular en el caso de Estetla. No obstante, los tribunales admiten el ejercicio del derecho individual de sus miembros, pero invisibilizan o dan un contenido muy limitado a los derechos colectivos de estos pueblos mixtecos.

³³ Se registran otras organizaciones en el Plan de Desarrollo Municipal 2011-2013: Unión y Fuerza Peñolense; Asociación de Profesionista de Santa María Ixcuintepec Peñoles (ASMIP); Alma Peñolense. Yuku Ini, A.C. (descentralizada en la Ciudad de Oaxaca de Juárez); Productores de Maíz y Frijol de Santa Catarina Estetla, S.P.R. de R.L.; Comité Coordinador Radicados de Oaxaca.

Crónica del conflicto y sus cauces ante el Estado

El conflicto se hace manifiesto durante la elección del 25 de julio de 2010,³⁴ sin embargo, ya desde junio de ese año algunos integrantes de la Agencias Municipales de San Mateo Tepantepec y en menor medida de Santa Catarina Estetla, y de las comunidades de Cerro del Águila, Morelos Uno, Peña de Letra, Llano Verde y Cañada de Espina solicitaron al presidente municipal que les notificaran, de manera anticipada y oportuna, la fecha para elegir nuevos concejales. En el mismo escrito le informaron su deseo de participar en dicha elección. La misma solicitud se hizo a la Dirección de Usos y Costumbres del entonces Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, el cual exhortó a la autoridad municipal a hacer lo conducente, aunque no es claro en señalar cuál sería el procedimiento para atender esta demanda. De alguna manera el Instituto Electoral evade el conflicto remitiéndolo a las autoridades municipales, sin que éstas fueran autoridad de cara a las agencias que demandaban una nueva participación.

La autoridad municipal no tiene una reflexión clara sobre lo que este cambio implica y de momento tampoco lo asocia a un discurso de derechos colectivos, por lo que sin objetar que esta petición significaba un cambio sustantivo en la forma como tradicionalmente se venían desarrollando las elecciones y que en perspectiva era un riesgo para su organización política, desde el 11 de julio la autoridad municipal publicó convocatorias en diversas comunidades llamando a la elección para el 25 de julio de 2010.

³⁴ Véase la sentencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, identificada con el número SX-JDC-409/2010.

Evidentemente, procesándolo como derecho o no, la población de la cabera y de las agencias se siente extrañada y molesta con el nuevo procedimiento. Entre el 19 y el 22 de julio los interesados en participar exigen en diversas reuniones su derecho de voto en las elecciones municipales (que son al mismo tiempo las elecciones del pueblo de Peñoles), y en respuesta el presidente municipal, ya presionado por sus propios ciudadanos, les indicó que podían participar en la asamblea pero no podían votar ni ser votados, a menos que cumplieran con el escalafón de servicios y cargos, es decir, con la base del sistema político de Peñoles.

El 25 de julio de 2010 se realiza la elección con las siguientes características generales: 1) se encontraban presentes el presidente municipal y su cabildo, el comisariado de bienes comunales y sus integrantes, los agentes municipales y de policía, representantes de diferentes comunidades, en particular de las que estaban encabezando el movimiento “democratizador”, es decir, los pueblos apoyados por el FALP y el MULT, y la mayoría de los ciudadanos de Peñoles; 2) en el acta se asentó la asistencia de 815 vecinos; 3) los agentes municipales expresaron su punto de vista exigiendo su participación en la elección de acuerdo a los criterios de usos y costumbres del municipio, por lo que se prosiguió con la asamblea y el sistema de terna; 4) se eligieron tanto propietarios como suplentes de los ocho cargos del Ayuntamiento y el alcalde constitucional y sus dos suplentes, el secretario municipal, el secretario del síndico y el secretario del alcalde, así como al tesorero municipal. Ganaron los candidatos que surgieron de la asamblea de Peñoles.

Al día siguiente, 26 de julio, se realizó una asamblea en San Mateo Tepantepec, en la cual se acordó que presentarían su

inconformidad con la elección ante la autoridad administrativa electoral, es decir, el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca (hoy IEEPCO), asimismo, acordaron pedir que el voto se ejerciera en el lugar de origen y no tener que trasladarse a Santa María Peñoles. El 27 de julio los integrantes de la agencia municipal de San Mateo, los representantes de las comunidades Cerro del Águila, Tierra Caliente, Peña de Letra, San Juan Ayllu, Morelos Uno, Cañada de Espina, Llano Verde, y los pobladores de dicha comunidad celebraron otra asamblea de elección, cuyo resultado fue la elaboración de un acta firmada únicamente por los integrantes de la agencia y los representantes de las comunidades mencionadas. En esa asamblea se llegó a la conclusión, por mayoría de votos, de que se respetaría solamente la elección del presidente municipal, electo el 25 de julio en la asamblea comunitaria municipal, pero no la de los demás concejales, por lo que realizaron su propia elección. En ese momento los disidentes dejaron ver que su estrategia no era tomar la presidencia, sino ir ganando espacios en el ayuntamiento. En la propuesta de integración del ayuntamiento emanada de esa asamblea quedó la Presidencia Municipal, Regidurías de Obra y Panteones para la cabecera de Santa María Peñoles –sin la participación de vecinos de Peñoles-, la Sindicatura, la Regiduría de Educación y la Secretaría Municipal para San Mateo Tepantepec; y las regidurías de Hacienda, la de Salud y la Tesorería para Santa Catarina Estetla.

El 10 de agosto iniciaron pláticas conciliatorias en las que dialogaron las partes, pero no llegaron a ningún acuerdo. Algunas comunidades manifestaron que fueron convocados mientras que otras señalaron que la convocatoria se hizo con muy poca participación, además de que existía la restricción a votar y ser

votados. Asimismo, señalaron que fueron amenazados. Los testimonios de la otra parte sostienen que la actitud de los inconformes era beligerante e intransigente.

El 22 de octubre el agente municipal de San Mateo Tepantepec presentó un escrito en el que solicitó la nulidad de la elección ante el instituto Electoral. El 9 de diciembre el Consejo General del Instituto Estatal electoral resolvió validar la elección del 25 de julio por no haber suficientes pruebas de amenazas. Además, no dio validez a la elección de concejales de la agencia municipal de San Mateo porque en ella solo participaron sus habitantes y no se celebró conforme a *las normas consuetudinarias* de dicho municipio. En contra de este acuerdo, el 13 de diciembre ciudadanos de San Mateo presentaron una inconformidad a través del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano ante la Sala Regional Xalapa del TEPJF, y la Magistrada Presidente integró el expediente SX-JDC-409/2010, el cual fue resuelto el 23 de diciembre.³⁵ En dicha sentencia se concluye, previo estudio de fondo de carácter teórico, el ya consabido criterio de que “queda demostrado que la elección de los concejales del municipio de Santa María Peñoles no se llevó a cabo bajo un método democrático, pues no se satisfizo el principio de universalidad del sufragio en sus diversas vertientes, ni se promovió de forma real y material la integración de las agencias municipales en las decisiones del cabildo y de la asamblea comunitaria”. De esta manera, queda revocado el acuerdo del consejo y se ordenan nuevas elecciones. El rutinario método con el que se resuelven los casos de los municipios indígenas

³⁵ Aunque el caso debió ser del conocimiento del Tribunal Electoral local, la sentencia explica que “procede el conocimiento del presente juicio vía *per saltum*, pues de realizarse los trámites y sustanciación del recurso de inconformidad previsto en la legislación electoral de Oaxaca, se podría causar una afectación a la esfera jurídica del impetrante” (Sentencia SX-JDC-409/2010).

de Oaxaca, en los que no hay mayores estudios, pruebas u otros peritajes para comprobar en qué consiste el sistema político local, deja ver que la forma anticipada en que las y los magistrados preconiben que éstos son antidemocráticos y que deben hacer un esfuerzo por ajustarse a los principios que ellas y ellos consideran democráticos. La premisa de origen es que los indígenas no son democráticos y hay que democratizarlos sin importar los costos que ellos tengan que pagar por estas decisiones.

Una nueva elección trastoca la dinámica de ciclos que viven las comunidades (Medina 1995), causa incertidumbre y desazón en los pueblos, con frecuencia llegan administradores municipales que desconocen el sistema local y, en muchos casos, aplican mal los recursos; además, implica gastos, desplazamientos, días de trabajo perdidos, fiestas y rituales que se van vaciando de contenido, provocan ruptura social y pérdida de cohesión política. El TEPJF decide sin preguntar, sin saber, sin conocer más allá de lo que considera su horizonte. ¿Qué pasa entonces con la libre determinación y la autonomía?

Una pregunta que hay que hacerse es por qué San Mateo Tepantepec rompe el acuerdo político tradicional y busca legitimar una posición que no había tenido cabida en la lógica tradicional haciendo uso de las instancias externas. Las respuestas pueden ser muchas y entre ellas, como se anotó arriba, la lógica grupal de actores políticos emergentes reclamando una relación distinta entre agencias y cabecera, quizás una distribución más equitativa de los recursos públicos o incluso el protagonismo radical o la ambición de poder. Las respuestas que pude obtener durante las entrevistas fueron reiterativas en el sentido de que ese era su derecho, que la ley estaba a su favor y por eso el tribunal les había dado la razón. Nadie pudo o quiso elaborar reflexión alguna sobre

los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Los hechos han desatado una fuerte disputa por el control del poder y también por los recursos municipales que se habían estado distribuyendo.

A partir de los resultados de la 2ª Asamblea de elección del 27 de julio de 2010, realizada en San Mateo Tepantepec, podemos asumir que la pretensión de los disidentes no era ganar las elecciones, pues sabían que esto sería poco factible, sino lograr una negociación que les permitiera ocupar posiciones importantes dentro del mismo ayuntamiento. En esa elección, en la que sólo los vecinos de las comunidades de San Mateo, Cerro del Águila, Tierra Caliente, Peña de Letra, San Juan Ayllu, Morelos Uno, Cañada de Espina, y Llano Verde participaron, se reconoció que la presidencia municipal debía quedar bajo el control de la cabecera, pero mostraron su beligerancia aspirando a controlar la Sindicatura, la Regiduría de Educación, la Secretaría Municipal, incluyendo al pueblo principal de Estetla con la Regiduría de Hacienda, la de Salud y la Tesorería. En este punto, estaba colocado el escenario de la conciliación para un acuerdo de integración. Sin embargo, es importante señalar que ante la derrota que sería inminente porque la cabecera y sus comunidades integrantes son mayoría, los líderes de las agencias deciden seguir adelante, confiados en que el predecible criterio del Tribunal sería *la universalidad* del voto aún sin comprender las particularidades del caso y sus consecuencias en relación con la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas.

De modo que la pregunta más relevante entonces no es por qué se rompen los acuerdos tradicionales, sino cuál es el papel del derecho y el Estado en esta transformación, y aunque parece obvio que el derecho de un pueblo a mantener su propio sistema político está siempre supeditado al derecho de los individuos a regirse por

el sistema político mayoritario: ¿cuál es la lógica para abordar estas transiciones?

Efectivamente, atrás de este conflicto hay una disputa de poder, una búsqueda por incrementar el protagonismo político de las agencias y una disputa por los recursos económicos en la que se involucran organizaciones políticas con filiación partidista. En el caso concreto, el Tribunal más que un tercero imparcial que pone fin a un conflicto se vuelve parte del mismo empoderando a unos de los actores en contra de otros y violando un marco de derechos reconocidos en los ámbitos constitucional e internacional.

De la lectura de la sentencia se desprende que, si bien el Tribunal reconoce que existe un derecho de autonomía, su argumento no tiende a ponderar cómo es que ésta debe quedar salvaguardada, sino a enfatizar cuáles son sus límites. Esta manera de abordar la cuestión deja de antemano fijo un principio que no permite una ponderación de la regla constitucional que garantiza la libre determinación y la autonomía a los pueblos para elegir a sus autoridades de acuerdo con sus propios usos y costumbres, pues para el Tribunal el artículo 35 de la Constitución tiene más valor que el artículo 2º de la misma. Desde un punto de vista jurídico, esta sobrevaloración de un artículo sobre otro indica que la perspectiva de *lo indígena* vale menos.

El Tribunal no entiende ni analiza el sistema político del cual anula las elecciones, y siguiendo un criterio de universalismo indiscriminado o de arriba hacia abajo (Santos 2002) niega la diversidad política que la Constitución reconoce. Si bien es de comprenderse que con el poco tiempo con que cuentan los magistrados para resolver no es posible hacer un análisis en profundidad del Sistema Normativo que rige el proceso electoral

en ese pueblo –razón que suelen aducir con insistencia—, sí cabe la pregunta respecto a por qué se pondera el derecho individual por encima del derecho colectivo si ambos tienen reconocimiento constitucional.

Si existe la posibilidad de que los pueblos indígenas puedan decidir sus formas internas de organización política y es de interés general mantener la diversidad cultural de la Nación, ¿por qué no existe la posibilidad de reconocer que la ciudadanía puede tener distintos ámbitos de ejercicio en un municipio conformado por pueblos indígenas? ¿Por qué no se puede reconocer que la adquisición de ciudadanía en estos ámbitos está relacionada con el servicio que el individuo presta a la comunidad?

Como ya hemos analizado, el sistema interno de Santa María Peñoles ha funcionado por años, a partir de la existencia de cuatro pueblos autónomos que eligen a sus autoridades y gobiernan para su pueblo en su territorio así demarcado por el derecho agrario. En algún momento de la historia el poder central decidió que uno de esos cuatro pueblos se convirtiera en cabecera municipal y esto le dio una nueva connotación a cada uno de los cuatro pueblos por un factor netamente externo. Esta injerencia del Estado determinó una nueva dinámica de relación entre estos pueblos, la cual se había venido dando a través de una serie de acuerdos que permitían un nivel de horizontalidad en aquellos asuntos administrativos relacionados con el municipio, mismos que fueron asumidos por Santa María Peñoles en tanto representante jurídico y político de todos los pueblos y sus comunidades, pero manteniendo, cada pueblo, sus esferas de autonomía en lo relativo a la vida política comunitaria. Esta lectura apegada a la realidad no es mirada por el Tribunal.

Lo que en la Sala Regional se entendió equivocadamente es que un pueblo llamado Santa María Peñoles *excluyó a 33 comunidades integrantes de su derecho a ejercer el voto*. Nunca se interrogó por el sistema normativo indígena con todo lo que ello implica territorialmente, sino solamente por la apariencia de un procedimiento electoral basado en *el uso y la costumbre*. El TEPJF nunca entendió que en el marco de la institucionalidad comunitaria cada ciudadano ejerce su prerrogativa de voto en el ámbito de su comunidad política tradicional, es decir, en cada una de los pueblos principales.

La decisión del Tribunal señala *a priori* que el sistema es antidemocrático porque supone que el referente de organización política de estos pueblos es el municipio, y porque suponen que la libre determinación que la Carta Magna les reconoce no da para mucho y en realidad se deberían comportar como cualquier otro municipio del país. Su *libre determinación* no puede ser más que una antesala a la integración y las sentencias muestran el desdén por entender y conocer la materia que juzgan. Si bien de alguna manera se está aceptando una dimensión multiculturalista formal del Estado, tal como señala Guillermo de la Peña “persiste una gran falta de claridad respecto de la participación de los pueblos indígenas en cuanto tales en la política y en la esfera pública en general” (2005: 367).

Podemos definir una segunda fase de este conflicto a partir del 7 de enero de 2011, cuando el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, acatando la sentencia del TEPJF, emitió los lineamientos generales para llevar a cabo elecciones extraordinarias de los municipios que se rigen por las normas de derecho consuetudinario, en donde se incluía a Santa María Peñoles.

El 4 de febrero se fijan las bases para la elección en Peñoles, en ellas se propone un cambio radical en el sistema de elección, pues se plantea la instalación de casillas y boletas, es decir, competencia de planillas, como pequeños partidos políticos internos en lugar de la deliberación asambleísta basada en el sistema de cargos. Este cambio también es de radical importancia, pues tradicionalmente el voto en asamblea implica que a la decisión individual de levantar la mano en uno u otro sentido, precede una discusión colectiva comunitaria en la que las personas ponen en juego su opinión respaldadas por un capital social. El acto mismo de tomar una decisión colectiva representa un valor simbólico fundamental como acto de legitimación para el ejercicio del poder político comunitario:

La asamblea no es sólo participación sino algo más; una obligación ciudadana. Una obligación para el ejercicio del poder social. Nada se decide fuera de ella salvo aspectos más limitados que no lo ameritan (Martínez Luna 2011:83).

En Peñoles existe desacuerdo respecto al lugar en que deben instalarse las casillas, los de la cabecera quieren que sea ahí donde se instalen, los disidentes de las agencias quieren casillas en todo el municipio. El 10 de febrero nuevamente se tiene una reunión, pero no se llega a un acuerdo porque ambos grupos se mantiene en su posición. El 15 de febrero, pese a no haber acuerdo acerca del lugar de instalación de las casillas, se registran dos planillas, una verde (cabecera) y otra amarilla (grupos disidentes de las agencias), para contender en la elección extraordinaria.

Podemos ver que en este momento parece que el problema no es entre indígenas y el Estado, sino entre dos facciones indígenas, cada una pugnando por su propio proyecto de vida buena. No

obstante, oculta que ahí se está dando una disputa entre un proyecto de participación desde una identidad etno-política, acosado por una lógica liberal (De la Peña 2005) asumida por los agentes de las organizaciones políticas de izquierda que generan un discurso que se vuelve *a priori*, significativo para las magistradas y los magistrados del TEPJF: la de los indígenas “anti-democráticos”. También es evidente que a pesar de que a todas luces los grupos de las agencias no son una mayoría significativa, ni siquiera en todas las agencias, logran poner en jaque el sistema local porque establecen una especie de alianza implícita con el Estado que a su vez funciona como lo que Foucault llama una entidad biopolítica, la cual defiende aquellas formas de vida funcionales al capitalismo, mientras deja morir a aquellas disfuncionales (Foucault 2007).

El 17 de febrero la planilla amarilla (grupos disidentes de las agencias) se vuelve a inconformar ante el Consejo Municipal Electoral, y el 21 de febrero vuelve a hacerlo ante lo que ya entonces era el IEEPCO por: a) la convocatoria del 10 de febrero que en su base primera, punto tres, establece lo relativo a la instalación de las casillas en la cabecera municipal, y b) el punto de acuerdo 27 del acta de sesión del consejo municipal electoral de 10 de febrero, en el cual no se permitió la integración de la planilla perdedora, así mismo se refiere a lo conducente sobre la falta de acuerdos para la ubicación de las casillas.

El 27 de febrero se realizó la jornada electoral extraordinaria con la instalación de 9 casillas en el corredor del Palacio Municipal. Los resultados de los comicios fueron 1375 votos para la planilla verde, 21 votos para la planilla amarilla y 49 votos nulos, haciendo un total de 1445 votos. El 7 de marzo siguiente el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca declaró la validez de la

elección extraordinaria de concejales, y expidió la constancia de mayoría y validez a la planilla ganadora.

Es interesante notar que, en esta segunda fase, el centro jurídico se ha movido, es decir, pasó de ser una disputa entre dos distintas formas de integración administrativa del municipio de Santa María Peñoles y en ese marco, el ejercicio de derechos político electorales desde una perspectiva liberal contra otra lógica de participación etno-política, a un problema sobre qué facción o planilla podría ganar en las elecciones municipales.

En la primera fase se contraponía un modelo democrático basado en la ciudadanía moderna y en la universalidad del voto, y otro modelo, también democrático a pesar de lo que suponen las y los magistrados, basado en la responsabilidad del individuo ante la comunidad como forma de obtener derechos. Era el derecho individual de votar en las elecciones municipales frente al derecho colectivo de mantener un orden basado en el pueblo ancestral y en los servicios que generación tras generación los individuos dan a ese pueblo como sustento de convivencia y continuidad histórica.

En la segunda fase el tema es cómo validar qué grupo ganó la contienda política si ésta se realizó bajo las normas y procedimientos que el mismo Tribunal impuso en su primera sentencia, es decir, a modo de competencia entre partidos políticos. En este punto ganaría la planilla que tuviera una visión política del mundo compatible con el proyecto civilizador que porta el Estado (Foucault 2007).

Si en los términos de esta elección la cabecera de Peñoles ya había perdido la posibilidad de mantener su propio Sistema Normativo como forma para acceder a los cargos, le quedaba pelear para lograr con las nuevas reglas que su gente pudiera seguir gobernando en su pueblo, en el sentido histórico y también

material. De manera que la situación de las cabeceras ya es de confrontación con las agencias y de defensa de su territorio político. En este punto, éstas también sumaron adeptos a su posición liberal, curiosamente impulsados por su pertenencia identitaria a los pueblos en disputa.

En el análisis de la correlación de fuerzas la posición de los grupos políticos de las agencias es más proclive a la negociación porque en una proyección demográfica la cabecera municipal y sus comunidades integrantes son mayoría, y porque aún en este momento muchos ciudadanos de las agencias no están convencidos de que ésta sea una pelea que les competa: “la verdad, yo no tengo interés de que nuestra gente vaya a gobernar en la cabecera, si nos cuesta trabajo poner en orden aquí. Que nos den el dinero que mandan de Oaxaca y ya estuvo”.³⁶

A pesar de su patente debilidad local, la fortaleza de los disidentes está en su capacidad de recurrir a los tribunales y en la obligación que tiene el conjunto de las instituciones de acatar las sentencias que emiten. Estas lógicas encontradas, en las cuales la fuerza de cada parte se basa en correlaciones diferentes, cerraron la puerta a una negociación pactada para la adecuación de su sistema tradicional a estas nuevas condiciones. Las elecciones extraordinarias realizadas en la cabecera municipal, lugar en donde siempre se habían llevado a cabo, mostraron el claro dominio de la cabecera y sus comunidades integrantes sobre los resultados.

Otro punto que se podría argumentar es que la sentencia del TEPJF amplió la frontera en el ejercicio de derechos políticos y electorales de la ciudadanía incluyendo a las mujeres en un municipio en el que tradicionalmente éstas no participan de manera

³⁶ Entrevista a ciudadano de Santa Catarina Estetla. Registro 20 de mayo del 2012.

directa en los comicios locales. Lamentablemente, con la sentencia, las mujeres tampoco tuvieron la oportunidad de ejercer estos derechos plenamente, pues no sólo no se hace explícita la problemática de género en las sentencias ni en los procesos de negociación política, sino, que en realidad, para las pocas mujeres que asistieron a las urnas, ello representó más una formalidad que ya conocen por su participación en elecciones federales o estatales: “pues sí, tuvimos que ir porque nos dijeron que ahora sí se necesitaba tener muchos votos para que no nos pusieran en la presidencia a gente de fuera, pero la verdad yo no tengo mucho tiempo para andar en eso, son puros problemas”.³⁷ El que las mujeres hayan ejercido el voto en estos comicios extraordinarios sólo fortaleció el voto mayoritario de los varones. En la investigación que pudimos hacer durante el trabajo de campo con algunas de ellas, pudimos percatarnos de que el asunto político sigue siendo cuestión de hombres y la posición de las mujeres es de apoyo a éstos.

Finalmente, dado que se estaba realizando un proceso atípico y distante al sistema normativo que había estado vigente en el municipio, el IEEPCO se atiene a los resultados de la elección y válida la elección extraordinaria.

Después de una sistematización de los eventos suscitados en este caso podemos hablar de una tercera fase que se desata a partir de una nueva impugnación, esta vez a la elección extraordinaria.

Desde el 3 de marzo de 2011, Simón Hernández Hernández presentó un Recurso de Inconformidad ante el IEEPCO en contra de la celebración de la elección, el cual, por ley, fue remitido al Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, que por primera vez entra en acción en

³⁷ Vecina de Santa María Peñoles. Registro 16 de junio del 2012.

este asunto. Lo anterior motivó la formación del expediente RISDC/16/2011 de dicho Tribunal.

El 11 de marzo del 2011. Alfonso Hernández López y otros ciudadanos promovieron un juicio ciudadano ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, dirigido a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Mediante el acuerdo del 17 de marzo de 2011 esta autoridad jurisdiccional ordenó que se remitieran los autos del juicio ciudadano a la Sala Regional con Sede en Xalapa, Veracruz. El 30 de marzo de ese año la Sala Regional emitió la sentencia SX-JDC-36/2011 en el juicio de referencia en la que, entre otras cuestiones, nuevamente declaró la nulidad de la elección de concejales al ayuntamiento de Santa María Peñoles en Etlá, Oaxaca, y vinculó tanto al Congreso como al gobernador de esa entidad para que, conforme al ámbito de sus competencias, resolvieran lo concerniente al encargado del gobierno municipal, en tanto se celebren nuevas elecciones. Al parecer era claro para las magistradas que estos indios de Peñoles no podían entender lo que la justicia federal les estaba exigiendo y, por tanto, necesitaban un mayor tutelaje del Estado.

El 1º de abril Pedro Ramírez Ramírez (presidente electo de Santa María Peñoles) interpuso un Recurso de Reconsideración en contra de dicha sentencia, por lo que la Sala Regional Xalapa ordenó la remisión del escrito, del expediente original y demás constancias atinentes a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Allí se instauró el expediente SUP-REC-9/2011 el 4 de abril de 2011.

El 19 de abril la Sala Superior determinó desechar la demanda correspondiente, abundando en argumentos sobre los límites de la libre determinación de los pueblos, que a juicio de los magistrados

es una libre determinación que no se debe entender como libre determinación porque los límites que en su imaginario esgrimen son que debe estar sujeta a todos los otros principios constitucionales, salvo ese que dice que somos una nación multicultural, y así resolvió el recurso de reconsideración SUP-REC-9/2011, dando por concluido y cerrado el caso.

Con la impugnación a la elección extraordinaria, el municipio de Santa María Peñoles se coloca en uno de los siete casos que impugnaron las elecciones extraordinarias ante los tribunales durante el proceso electoral 2010, y es el único que apela con una reconsideración de sentencia al resultado de esta impugnación. Desde cierto punto de vista, el caso es ejemplo del agotamiento de las instancias judiciales nacionales.

Recapitulando los actos relevantes de esta etapa, la resolución indica que se realizó la asamblea de elección extraordinaria en acato a la primera sentencia y que la preparación de la elección y la misma se realizaron en la cabecera municipal, organizada por el IEEPCO, en donde se instalaron las casillas y compitieron en planillas. En la elección extraordinaria obtiene el triunfo la planilla de la cabecera municipal, por lo que el grupo perdedor, inconforme, demanda la nulidad de la elección argumentando que por la instalación de las urnas solamente en la cabecera, algunas comunidades lejanas no pudieron llegar a ejercer el voto. El TEPJF le da la razón a este grupo, invalida la elección extraordinaria y sugiere nuevas elecciones. Ante esta sentencia, la cabecera municipal interpone el recurso de reconsideración ante la Sala Superior, la cual decide que es improcedente y la elección extraordinaria no es validada, confirmando la sentencia de la Sala Regional. El Congreso del estado nombra a un administrador municipal.

Frente a este escenario ¿qué camino seguir? Evidentemente para el TEPJF lo correcto hubiera sido que, además de nombrar el administrador, se realizara una segunda elección extraordinaria, instalando casillas en todo el municipio. Sin embargo, este desgaste y sus resultados seguramente fueron valorados por las partes, pues como se ha dicho, tiene más posibilidades de obtener el triunfo la cabecera que las agencias juntas. Así pues, desde la inconformidad por la primera elección ordinaria en julio de 2010, expresada en una asamblea de elección realizada en Tepantepec (27 de julio) ya se tenía perfilada la idea de una composición política. En vez de lograrse ese objetivo desde los primeros meses del conflicto, la apuesta por la intervención del Tribunal ahogó esta posibilidad y, finalmente, aún con la impugnación de la elección extraordinaria no se logró nada, salvo la confrontación y la ruptura de una relación histórica entre pueblos.

Arreglo extralegal: única salida a la colonialidad del poder jurídico

Ante la nueva anulación de las elecciones de Santa María Peñoles, el conflicto comenzaba a tomar visos de una historia sin fin. El gobierno del estado designa un administrador municipal, en tanto se alcanza un arreglo político y exige a las partes construir un acuerdo. En este punto no es una digresión destacar que las organizaciones sociales con filiación partidista son claves en las aspiraciones políticas de los gobernantes porque suelen hacer la operación política de base durante los procesos electorales. El FALP es una de estas organizaciones, de filiación perredista (PRD), que tiene importantes vínculos con los actores políticos de la entidad y hace el trabajo territorial para conseguir votos.

Durante los procesos de negociación entre la cabecera y las agencias, los disidentes de éstas son asesorados por el FALP y el funcionario que obliga a los actores a negociar es el político Benjamín Robles Montoya, hoy diputado federal por el Partido del Trabajo (PT). El gobierno del estado les plantea que ya no es posible una tercera elección y obliga a un gobierno de composición, en el cual la materia es la *repartición de los cargos*. A pesar de la presión que las agencias lograron usando a las organizaciones políticas y a los Tribunales, es claro que al interior del municipio su posición es débil, por lo que les sería difícil hacerse de los cargos clave como las regidurías de hacienda y educación, así como la sindicatura y la tesorería, pero finalmente algún cargo reciben.

Para San Mateo Tepantepec, el pueblo más beligerante, serán las regidurías de salud y de desarrollo agropecuario, para los pocos ciudadanos de Estetla que participaron en la insurrección será la débil regiduría de panteones. Los nuevos regidores reciben apoyo de transporte y una dieta mensual por parte del municipio, así como el desdén y trato poco amable por parte de los pobladores de la cabecera. Su colaboración es tensa, ambigua y poco eficaz, pero se puso fin al prologado conflicto electoral 2010-2011.

En esta fase del caso conviene analizar la actuación del TEEO y de la Sala Superior del TEPJF. Desde la perspectiva de los *Critical Legal Studies*, en particular Duncan Kennedy: “la aplicación del derecho tiene un inevitable sesgo ideológico desde el cual se interpretan las normas y se opta por interpretaciones que toman posición definida frente a disputas sociales, con ello la idea de juez neutral pierde fuerza” (2010: 22). Si retomamos esta posición, es interesante observar que esta resolución como otras del TEPJF, si bien reconoce la existencia del derecho de libre determinación que se expresa como autonomía para, entre otras cosas, elegir a sus

propias autoridades conforme a sus usos y costumbres, en realidad este derecho queda total y absolutamente subordinado a las prerrogativas políticas del artículo 35 de la Constitución.

En los casos que carecen de impacto mediático, las y los magistrados no hacen ningún esfuerzo en buscar armonizar ambos derechos, como sí lo hicieron en Cherán. Y no ofrecen alternativa para salvaguardar el derecho de libre determinación del pueblo, pues entienden que el Estado debe proteger los derechos individuales por encima de cualquier otra consideración.

En este punto es necesario volver a recordar que durante el famoso caso del asesinato del británico Stephen Lawrence por motivos de odio racial, se pudo demostrar a partir de la investigación pública realizada por William Macpherson que las instituciones pueden funcionar bajo premisas racistas invisibles en procedimientos de apariencia objetiva. Este *racismo institucional*³⁸ naturaliza argumentos y prácticas desarrolladas en las instituciones de justicia que sutilmente introducen patrones del sentido común racista de la sociedad, pero presentados bajo razonamientos jurídicos. La insistencia en los límites a la libre determinación que hacen las sentencias del Tribunal, deja claras las posiciones *a priori* que provienen no de la técnica jurídica, sino de la ideología desde la cual interpretan sus magistrados. Tan es así, que en un caso con fuerte potencial mediático pudieron hacer otro tipo de argumentación, dando contenidos más amplios al derecho de libre determinación (Aragón 2012), también “apegada a derecho”.

¿Por qué valen más los derechos de algunos ciudadanos indígenas que buscan ejercer derechos individuales que los derechos de otros

³⁸ Para ver los detalles del caso y del informe del juez Macpherson véase: <http://www.stephenlawrence.org.uk/about-us/stephens-story>. Consultado el 18 de agosto del 2012.

indígenas que buscan defender sus instituciones y procedimientos colectivos? En este cuestionamiento subyace el hecho de que el razonamiento legal es discriminatorio hacia el rasgo colectivo que determina la particular forma de organización sociopolítica de los pueblos indígenas, como si ellos fueran de menor valía. Es discriminatorio porque conlleva la razón de Estado, que es sinónimo del impulso desarrollista que prefiere y forma, material y subjetivamente, un tipo de población individualizada, saludable y de alguna forma educada. Entendido este proceso educativo como la introyección de los valores de la modernidad que nos hace afectos al consumo de bienes y la competitividad en buena o mala lid, así como sujetos que fácilmente pueden ser incorporados a los mercados de trabajo que requiere el capitalismo (Foucault 2000; Palerm 1980).

En esta perspectiva, la discriminación está sutilmente ligada a lo racial, pero no podemos enfocarnos sólo en ese aspecto dado que ambas partes son indígenas, por lo que hay que destacar el hecho de que la norma no da una respuesta objetiva al conflicto entre el derecho individual y el derecho colectivo sin una interpretación judicial. Aunado a que, como señala Kennedy, las interpretaciones se hacen por sujetos socialmente ubicados. La respuesta no está sólo en los argumentos jurídicos de los magistrados, sino en su propio sustrato social.

Aunque hemos buscado negarlo después de la Revolución, el pasado colonial de México lo hace un país profundamente racista (Moreno 2010) porque los juicios sobre las personas están asociados a su piel y a su cultura, porque existe un espectro de valoración en donde *lo indio* en un extremo equivale a ser menos y *lo europeo*, en el otro, equivale a ser más, y estas apreciaciones están plagadas de violencias físicas y simbólicas (Leyva 2005; Fernández 2005).

Históricamente los indígenas han jugado un papel de subordinación social, porque en la lógica evolucionista sus instituciones equivalen al atraso y porque el concepto de *mestizaje* buscó ocultar estas relaciones asimétricas basadas en el supuesto de una igualdad formal para el que alcanzara esta condición (Moreno 2012; Castellanos 2003; Van Dijk 2007). Por ejemplo, la ciudad colonial de San Cristóbal de las Casas, en el vecino estado de Chiapas, lugar de donde es originario el magistrado ponente de esta sentencia, es un lugar donde ser criollo -descendiente de españoles no contaminados con sangre india- es un orgullo y donde según diversos estudios las relaciones sociales se basan en un arraigado machismo y sometimientos de los indígenas (De la Fuente y Aguirre 1989; Fábregas 1992). En palabras de la Dra. Paris:

En la sociedad sancristobalense, los prejuicios que recaen sobre los indígenas son generalizados. Existe un amplio consenso –tanto entre las familias de la élite, económica y política, como entre las clases medias urbanas- en la prefiguración de una imagen “estereotipada” del indio a partir de un conjunto de defectos que lo caracterizan e independientemente de las circunstancias en que se desenvuelve: generalmente designado como “indito” o “chamulita”, es considerado flojo, ignorante, promiscuo, sucio y borracho (2000: 10-11).

En este contexto, la interpretación de los Tribunales no se realiza en un vacío social, podemos observar que el reconocimiento de derechos indígenas no llena un hueco normativo en la mentalidad de las y los magistrados, sus interpretaciones no se basan sólo en la ley sino en su visión del mundo y en sus prejuicios. Podemos presumir que, aunque enarbolan la igualdad jurídica en sus sentencias, desde una perspectiva más íntima consideran que los indígenas tienen una posición de subordinación social en la

estructuración mexicana y, por tanto, sus derechos colectivos también deben estar en una posición de subordinación frente a cualquier otro derecho. Los bienes tutelados por sus normas no pueden tener igual valor que los bienes tutelados por normas de cuño estatal.

Las perspectivas de la libre determinación en Peñoles

La libre determinación pomposamente reconocida en la Constitución y las leyes secundarias de México, así como en los tratados internacionales que ha ratificado, está ahí puesta para poner al país en el contexto de las naciones modernas que se desarrollan y compiten por las inversiones que le dan sentido a la vida de los Estados contemporáneos. La *libre determinación* y la autonomía de los pueblos indígenas es coherente con los procesos de descolonización del siglo XX y las demandas de los movimientos indígenas que tomaron fuerza a finales de ese siglo, pero según la interpretación de muchos busca también ser coherente con un modelo liberal y desarrollista (Hale 2002; De la Peña 2005). Lo anterior impide su participación política, en los términos de quienes la conciben como la posibilidad de coexistencia de proyectos civilizatorios diferenciados para una reconfiguración del Estado. Sacar sus recursos, territorios y mano de obra del juego de la acumulación del capital sería demasiado costoso para el proyecto político actual de México (Harvey 2008; Foucault 2000 y 2007). Por ello la consabida expresión de los tribunales “si bien los pueblos indígenas tienen el derecho de libre determinación, éste tiene límites para su ejercicio”. Límites, muchos límites, tantos que por momentos se desdibuja como un derecho.

El conflicto electoral en Santa María Peñoles marca un punto de inflexión en su historia política. Lo quieran o no sus pobladores, el mal manejo de su conflicto interno, la equivocada apuesta por la judicialización, el tratamiento institucional desinformado y discriminatorio, colocó a estos pueblos frente a una difícil modificación de su sistema político interno.

No obstante, es notorio que sus autoridades municipales han comprendido la situación que atraviesa su pueblo y se han tomado en serio la tarea de construir una alternativa política que incluya las demandas de las agencias, sin que ello implique la pérdida de identidad de su pueblo: “necesitamos un bando municipal que permita definir en qué somos todos un municipio y en qué cosas cada pueblo sigue siendo aparte”.³⁹ Otra iniciativa que cabildaron las autoridades del periodo 2012 con los líderes de las agencias y las organizaciones es la del Consejo Municipal de Desarrollo como una instancia que distribuya los recursos provenientes de las participaciones estatales y que cuente con la participación de todas las agencias. Al parecer se han alcanzado acuerdos aceptables en este sentido. La base de la tensión y el argumento que más ha podido movilizar a las bases de las agencias está en el reparto equitativo de los recursos municipales.

Otra de las alternativas que estaba adquiriendo viabilidad era la de separar el gobierno del pueblo de Santa María Peñoles del gobierno municipal y abrirlo, es decir, que Santa María Peñoles conservara sus instituciones comunitarias, pero para asegurar que en lo administrativo todos los pueblos principales participaran y que se encontrara una fórmula de representación colectiva en un

³⁹ Fragmento del discurso del presidente municipal de Santa María Peñoles ante la asamblea de San Mateo Tepantepec. Registro 28 de julio del 2012.

ayuntamiento integrado, novedoso y supra comunitario. Otra posibilidad que manejaron en encuentros y discusiones entre las autoridades municipales y las asambleas de las agencias fue la de profundizar el modelo de integración derivado del conflicto 2010, es decir, repartir los cargos municipales entre los pueblos principales, dejando la presidencia municipal en manos de la cabecera y cediendo algunas regidurías a las agencias. En este modelo una posibilidad que se podría dar es rotar los cargos cada periodo o bien crear regidurías propias de las agencias, esto es, tener la regiduría del pueblo de Estetla, la regiduría de Tepantepec y la regiduría de Cholula, cuyas funciones específicas serían representar el interés de sus pueblos en los asuntos de interés municipal.

Una instancia del Estado con quien el municipio logró una buena interlocución es la Secretaría de Asuntos Indígenas, encabezada en aquel periodo por uno de los líderes más visibles del movimiento indígena estatal. Esta instancia en conjunto con algunos académicos desarrollamos sesiones de discusión sobre los necesarios cambios que debe enfrentar su sistema político, manteniendo lo que Bonfil Batalla (1988) definió como control cultural. Es decir, darle una forma jurídica ostensible y oponible a los agentes del propio campo jurídico a través de ordenamientos municipales que funcionen como instrumento de su autonomía política. La propuesta desarrollada de manera conjunta implica un proceso de negociación interna para redefinir sus estructuras políticas y adaptarlas a la nueva situación, respetando, en lo esencial, su identidad política como pueblos indígenas.

Cada una de estas propuestas tendría sus desafíos y sus ventajas, pero están surgiendo de un proceso de reflexión colectiva y, en la mayoría de los casos, bien intencionada, y podrían marcar un hito

para este pueblo en la generación de un modelo político que mantenga la identidad cultural y el derecho a la diferencia que históricamente han defendido los pueblos de Oaxaca.

Ahora bien, es preciso mencionar que el dictamen que emite la dirección ejecutiva de sistemas normativos internos del IEPCO, por el que se identifica el método de la elección de concejales al ayuntamiento del municipio de Santa María Peñoles (2015), refiere que el sistema de cargos se integra de un presidente municipal, síndico municipal, regidor de hacienda, regidor de obras, regidor de educación, regidor de salud, regidor de cultura y deportes, regidor de agropecuaria, mayores de vara, jueces de vara y topiles de cordillera. Dicho dictamen señala que votan todos los ciudadanos y ciudadanas de la localidad y habitantes de todas las rancherías y agencias que integran el municipio. Sin embargo, en 2018 el dictamen DESNI-IEPCO-CAT-402/2018 determinó la existencia de imposibilidad jurídica para identificar el método de elección de concejales para el ayuntamiento del municipio de Santa María Peñoles.⁴⁰

Podemos decir que ante este tipo de casos el modelo de respuesta del Estado es “tienes derechos, pero tienen límites”. Muchos límites.

⁴⁰ El dictamen DESNI-IEPCO-CAT-402/2018 expone que cuatro ciudadanos de este municipio solicitaron a este Instituto modificar las reglas que integran su método electoral, para sustentar su petición agregaron copia de diversas peticiones que previamente hicieron llegar a sus autoridades municipales, las cuales fueron suscritas por un grupo considerable de ciudadanos de dicho municipio. En razón de lo anterior, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas celebró mesa de mediación el día 19 de septiembre de 2018, entre los peticionarios y las Autoridades Municipales, en la que ambas partes, sustancialmente acordaron lo siguiente: “UNICO.- El Presidente Municipal se compromete a convocar a los ciudadanos presentes a las mesas de diálogo a desarrollarse en la cabecera municipal y tratar el tema electoral que nos ocupa, una vez que se consulte con su cabildo sobre una posible fecha”. Asimismo, para dar cumplimiento a dicho acuerdo, el Presidente Municipal del municipio que nos ocupa, mediante oficio 65 recibido el 21 de septiembre del presente año, solicitó a este Instituto una prórroga para el dictamen de su método electoral, dada la petición de sus ciudadanos de cambiar el método de elección.

En este sentido, la idea es la misma del “requerimiento colonial”: respetaremos tus derechos, pero tienes que asumir la superioridad del soberano –Estado- y respetar sus principios más profundos, su fe contemporánea, su democracia, la propiedad de terceros, el liberalismo y un largo etcétera.

Aunque las condiciones descritas dan poco aliento a las posibilidades de lograr una gobernanza basada en su libre determinación, la lucha de los pueblos de Peñoles por recuperar el control cultural de su proceso adquiere sentido si se liga a algunos procesos emergentes de “globalizar” las resistencias haciendo uso del derecho:

En las condiciones de una sociedad semiperiférica que es parte del sistema mundial, puede que la combinación de legalidad demoliberal y de legalidad “desde abajo” sea un camino inevitable que tiene que seguir la acción colectiva y con el que puede lograrse una explotación productiva de las tensiones y distancias entre la legalidad existente en diferentes niveles (Santos y Rodríguez 2007).

Sin embargo, hay pueblos que se encuentran más insertos en el corazón de los intereses capitalistas y, como veremos, su lucha adquiere otras dimensiones y las redes que se ven obligados a crear deben ser más cosmopolita por las presiones o tensiones entre sus derechos reconocidos y las necesidades del capitalismo contemporáneo.

Capulálpam y Cerro de Oro: Autonomía, territorio y consentimiento

Estado fuerte, nacionalismo débil

Existe una serie de derechos que han adquirido enorme relevancia en los planos nacional e internacional por ser los instrumentos con los que muchos pueblos han acompañado de legalidad sus procesos de resistencia (Santos y Rodríguez 2007). Las estrategias de legalidad siempre son limitadas y escasas si no se acompañan de movilización y presión social, no obstante, para algunos resultan necesarias como medio para contener la violencia del Estado. El Estado ha potencializado su carácter de defensor y promotor de la inversión nacional y extranjera y esto ha significado una fuerte expresión de despojo y abuso. Lo anterior se puede explicar bajo las nuevas relaciones de producción basadas en la tecnología, que posibilitan la reproducción del capitalismo tardío (Palerm 1980; Harvey 2008).

La legislación internacional reconoce autonomía a los pueblos indígenas para decidir internamente sus formas de reproducción económica y para participar y ser consultados en todas las cuestiones que les afecten directamente, como es el caso de los proyectos económicos que se les imponen de fuera. Sin embargo, el

contexto económico mundial se impone (Wallerstein 1997; Arrighi 1997; Harvey 2008) y es necesario ver si los derechos reconocidos serán un medio para contener las contradicciones de este nuevo tipo de capitalismo o un simple ornato a la depredación:

[...] es necesario analizar si los desplazamientos en la apariencia superficial anuncian el nacimiento de un nuevo régimen de acumulación capaz de contener las contradicciones del capitalismo para la próxima generación, o si ellos auguran una serie de arreglos temporales que por lo tanto constituyen un momento transitorio de la crisis de descontento en la configuración del capitalismo de fines del siglo XX (Harvey 2008:213).

Una vez desarrollados los derechos relativos al desarrollo propio, la consulta, la participación y el consentimiento, vemos el ejercicio relacional entre comunidades indígenas demandando respeto a estos derechos y al Estado respondiendo. En esta relación hay un tercer actor que inexorablemente toma parte en el vínculo: las empresas.

La base empírica de este apartado son los procesos de las comunidades que habitan alrededor de la presa Cerro de Oro – mismas que se opusieron a la conversión de la presa en una hidroeléctrica—, así como de la lucha de Capulálpam de Méndez contra la minería. El planteamiento evidente es que cuando hay que optar entre el desarrollo del capital y los derechos autonómicos, los distintos agentes del Estado despliegan una serie de estrategias que van desde la cooptación, el burocratismo, y la priorización, hasta la represión, para favorecer al capital. Es necesario observar qué se ofrece a cambio de estos derechos.

Desde la perspectiva de algunos autores, esta nueva fase del capitalismo abre la posibilidad del desarrollo de pequeñas

empresas, la participación de las comunidades en los procesos económicos que insertándose en lo global favorecerán lo regional (Castells 1998; Dussel Piore y Ruiz 1997). En estos procesos se esgrime una serie de argumentos de todo tipo para sostener la conveniencia que estos proyectos tienen para el país y para los pueblos indígenas. Así, la negativa de los pueblos aparece como algo irracional, nuevamente hay un racismo neocolonial. Al mismo tiempo, todas las preguntas relativas a los “beneficios” objetivos que estas obras pueden traer a los pueblos se responden con vaguedades, mentiras y negativas. En tal sentido, el tema no es sólo si el Estado favorece a las empresas, sino también qué papel imaginan tanto el Estado como las empresas para los indígenas, dado que ahí se vuelve a recrear un modelo recurrente de discriminación.

Una de las afirmaciones preferidas de los promotores de las inversiones es que crean empleos. Entablé conversación con uno de los empresarios encargados de la construcción de una hidroeléctrica en la presa “Cerro de Oro”¹ en el lobby de un hotel de Tuxtepec donde venían intentando negociar con las comunidades. Estábamos en el receso de una reunión en la cual los ejidatarios locales denunciaron que durante la primera fase de construcción del proyecto casi no se había contratado a gente local y la poca gente que contrataban era peor pagada que los trabajadores de fuera, aun haciendo los mismos trabajos. Le pregunté su opinión por esa afirmación y respondió “todo mundo prefiere trabajar con su gente, con los que ya conoces. No venimos a experimentar, ni a hacer caridad, esto es un negocio”. Pregunté ¿y por qué les pagan más

¹ Registro 7 de octubre del 2011.

mal que a los de fuera?, a lo que respondió, “si no estuviéramos aquí ni eso les pagarían. Mucha gente quiere trabajar, a los que no les gustan las condiciones pueden buscar otro trabajo... ¿qué pueden encontrar aquí? Te aseguro que los que armaron esto no son los que trabajan con nosotros. Ellos quieren que nos quedemos”. A pesar de la apreciación de este empresario, informes de la CEPAL revelan que el gran problema de México no es la falta de empleo sino la baja calidad de los empleos que genera su economía.² Pero quizá ésta es parte de la lógica que el Estado resguarda.

A través de solicitudes de acceso a la información preguntamos a la Secretaría de Economía del gobierno federal, basados en el Convenio 169 de la OIT, diversas cuestiones relativas al proyecto minero de Capulálpam de Méndez. Por ejemplo, cuestionamos si al otorgar las concesiones buscaron cumplir la obligación del gobierno de mejorar “las condiciones de trabajo y del nivel de salud y educación de la comunidad”,³ o la de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas pueden tener sobre este pueblo.⁴ Las respuestas de la entidad pública fueron una total evasión de sus obligaciones, pero amparados en la legalidad secundaria “La Dirección General de Minas hace de su conocimiento que en términos de la Ley Minera, la expedición de concesiones mineras no tiene como condicionamiento la entrega de propuestas para el mejoramiento de las condiciones de los dueños de la superficie”.⁵ En ese mismo tenor negaron su responsabilidad de consultar a los

² Véase por ejemplo: <http://www.excelsior.com.mx/2012/05/01/dinero/830725> y <http://mediosenmexico.blogspot.mx/2012/09/grave-deterioro-del-salario-y-calidad.html>. Consultados el 17 de diciembre del 2012.

³ Artículo 7 fracción 2 del Convenio 169 de la OIT.

⁴ Artículo 15 fracción 2 del Convenio 169 de la OIT.

⁵ Solicitud 0000400180211.

pueblos afectados y de contar con estudios sobre los impactos sociales, espirituales y culturales.

De acuerdo con Sassen (2010), los Estados contemporáneos no necesariamente están perdiendo fuerza ante el fenómeno de la globalización, más bien éstos son los enclaves fundamentales para la expansión de los flujos financieros y la intensificación del comercio mundial. Lo que pasa es que los Estados están “desnacionalizándose”, aunque nuestro supuesto es que el Estado sigue estando ahí para velar por la soberanía de los nacionales que habitan un territorio. El supuesto ha cambiado sin que apenas nos percatemos, quizá porque para el caso de la mayoría de los mexicanos esta idea de nación única ha sido sólo un componente mitológico que acompañó algunas generaciones, con breves periodos de políticas enfocadas a la construcción nacional integrada. Es decir, desde la perspectiva de Sassen, el Estado fue en su momento constructor fundamental de “lo nacional” como medio para la expansión del capitalismo. No obstante, las actuales condiciones generan una especie de Estado “desnacionalizado”, pero que igualmente sirve a los fines de la expansión capitalista. La lealtad del Estado sigue estando en los procesos de acumulación de capital y no en mayor medida en el resguardo de lo nacional.

Bajo esta óptica, los derechos de libre determinación, libre desarrollo, derechos especiales para la protección de sus territorios, entre otros, ponen en juego las características de un Estado que sigue ahí con fuerza, más de lo que algunos teóricos de la globalización suponen, pero que ha redefinido sus funciones elementales sobre el territorio, la soberanía, la población y sus derechos. Los nuevos marcos referenciales del Estado contemporáneo nos llevan a analizar qué papel van a jugar en la práctica sus funcionarios en estos procesos, para ubicar los vacíos

de su actuación sin suponer que ellos signifiquen su debilidad o inexistencia.

Con los casos de lucha en contra de los megaproyectos abordamos uno de los más significativos desafíos de los indígenas de cara a un modelo económico que hace difícil poner en práctica sus derechos colectivos. Esto frente a un Estado del que posiblemente se siguen esperando ciertas funciones que ya no son las que perseguían sus concepciones clásicas: “En efecto, los propios Estados han creado de manera colectiva una red de espacios desnacionalizados que se insertan en lo más profundo de sus territorios” (Sassen 2010: 14).

Por otra parte, los actores que resisten los embates empresariales en los ejemplos que hemos retomado, corresponden tanto al modelo de la “identidad comunal reinventada” (De la Peña 2005:373), en el caso Cerro de Oro, como al de la “identidad comunitaria tradicional, adaptada a la negociación con actores externos” (2005:373), en el caso de Capulálpam y otros que serán revisados tangencialmente. Desde las aproximaciones de estos actores a sus casos, así como las de funcionarios y empresarios, intento hacer una reconstrucción reflexiva de los procesos para comprender la dimensión estructural estatal que orienta y replantea las subjetividades. En este caso también partimos de analizar lo que la ley dice, para luego adentrarnos en lo que los funcionarios piensan que “son” y lo que hacen al entrar en interacción con estas comunidades, las organizaciones que les acompañan y los empresarios.

Protección de la tierra, el territorio y los recursos naturales

Tal como señalan los estudiosos del movimiento indígena contemporáneo (Stavenhagen e Iturralde 1990; Sarmiento y Mejía

2003; Barré 1988), su demanda central histórica ha sido lo que hoy se denomina derecho al territorio. No obstante, en cada época, éste ha asumido formas distintas, desde el reconocimiento a través de cédulas reales y los litigios agrarios del siglo XX hasta la fecha (Romero 1996). El territorio es clave para la reproducción material, espiritual, social y cultural de los pueblos indígenas, por ello la fuerza con que se demanda, si bien en la actualidad no es determinante para la reproducción material de los pueblos, sí lo es como base identitaria para su reproducción cultural (Martínez 2011). La CPEUM es escueta en este punto en relación con el territorio indígena, pues sólo señala que “la ley protegerá la integridad de las tierras indígenas” (artículo 27, fracción VII) y en lo demás subordina el tema a la legislación agraria. Sin embargo, este tema es de particular relevancia en el Convenio 169 de la OIT, que establece en su artículo 13 que el gobierno respetará la importancia que para las culturas y los valores espirituales de estos pueblos reviste su relación con las tierras o los territorios. Se define el concepto de territorio como la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos ocupan o utilizan de alguna manera. Podemos ver que esta definición va más allá del concepto de tierra como un bien de mercado, ya que hace referencia a la importancia simbólica que tienen para la reproducción de las culturas que están protegidas por estas leyes y, de acuerdo con el principio de libre determinación, el territorio es la totalidad del hábitat donde el pueblo la ejerce.

El capítulo 14 del mismo ordenamiento internacional hace referencia a la obligación de los Estados de reconocer los derechos de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Asimismo, especifica que se debe salvaguardar su derecho a utilizar las tierras que no están exclusivamente ocupadas por

ellos, pero a las que tradicionalmente han tenido acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. Vemos el enorme alcance de este postulado, ya que determina la calidad indígena de un territorio aun cuando éste no se encuentre titulado por las autoridades agrarias, o aquellos de los que han sido despojados los pueblos por el paso del tiempo. En el mismo sentido, este artículo señala que se deben “tomar las medidas necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión”.

Así pues, aunque el derecho agrario en México aún tiene procedimientos para garantizar la propiedad social de la tierra, este concepto no es exactamente lo mismo que lo dispuesto por el Convenio 169, dado que los ejidos y comunidades agrarias son fundamentalmente una forma de organización campesina creada por el Estado durante el siglo XX. El pueblo indígena es una forma organizativa ancestral cuya dinámica política, cultural, social y económica tiene especificidades propias sustentadas en sus tierras y territorios por lo que merecen una protección especial más allá de la perspectiva económica *campesinista*. Debido a lo anterior, los tribunales agrarios y los jueces que, en diferentes niveles jurisdiccionales, conozcan de asuntos en materia administrativa deben ampliar y adecuar sus perspectivas y la interpretación del marco jurídico para salvaguardar adecuadamente los derechos a la tierra y a los territorios reconocidos por el Convenio 169 de la OIT.

En esta misma línea, el artículo 15 del Convenio establece la obligación de brindar una protección especial a los recursos naturales que existen en las tierras de los pueblos, lo que implica la participación de los indígenas en la utilización, administración y conservación de los mismos. En los casos de los recursos del

subsuelo, este artículo es armónico con lo dispuesto por el artículo 27 de la CPEUM, el cual establece que dichos recursos son propiedad de la nación –o más bien del Estado-, no obstante, mandata al gobierno de la República a consultar a los pueblos interesados a fin de determinar si sus intereses –y derechos– serían perjudicados y de qué manera lo serían, antes de emprender los proyectos extractivos.

Dada la política de desarrollo basada en lo que se ha llamado acumulación por desposesión (Sassen 2010; Harvey 2010), el alcance que este artículo debería tener es insospechado, pero no sucede así. El propio artículo establece que en la medida de lo posible los pueblos deben participar de los beneficios de las actividades extractivas y recibir una indemnización equitativa por los daños que les pudieran ocasionar estas actividades. El artículo 16 del mismo ordenamiento a la letra señala que:

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.
2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.
3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto

dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.

4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización, con las garantías apropiadas.
5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

Por su parte, el artículo 17 del Convenio, en concordancia con la autonomía que reconoce el artículo 2º de la CPEUM, determina que se deben respetar las modalidades de transmisión de derechos sobre la tierra que existen entre sus miembros. Asimismo, debe consultarse si entre sus normas existe la posibilidad de enajenar la tierra y de transmitir estos derechos fuera de la comunidad. Establece la disposición de proteger estas tierras contra el abuso que, producto del desconocimiento o de la buena fe, puedan hacer personas extrañas con el fin de apropiárselas. También se dispone que la “ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos indígenas o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones”.

Pero el desarrollo normativo ha ido aparejado de un desarrollo jurisprudencial en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, particularmente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH).⁶ En estas resoluciones, tomando como base el derecho de propiedad consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la CoIDH ha desarrollado la importancia singular que la propiedad territorial tiene para los pueblos indígenas como base fundamental para el desarrollo de su cultura, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Por ello, este derecho es reivindicado en sí mismo, pero también como condición para la realización de otra serie de derechos como los derechos a una vida digna, a la alimentación, al agua, a la salud, a la vida, al honor, a la dignidad, a la libertad de culto y de conciencia, a la libertad de asociación, a los derechos de la familia, la libertad de tránsito y el derecho a la residencia.

Con esta valoración podemos apreciar que el derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas posee dos componentes. Primero, la defensa de su integridad hacia el exterior, es decir, de despojos, apropiaciones irregulares, desplazamientos forzados o aprovechamientos sin consentimiento de los pueblos. El segundo es un elemento interno que implica la posibilidad de la colectividad de definir internamente el uso y aprovechamiento del territorio, de

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C, No. 146; Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Comunidad indígena Mayagna (Sumo) Awás Tingni vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C, No. 79; y Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C, No. 125; Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre 2004. Serie C, No. 11. y Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Xákmok Kasek vs. Paraguay*. Sentencia de 2010.

manera individual o colectiva, por parte de sus miembros y las modalidades internas de apropiación, traslado, uso y aprovechamiento de la tierra y sus recursos, así como de los usos simbólicos y espirituales de ciertos sitios. Si estos principios se contradicen con otras normas, por ejemplo, la ley agraria, deben prevalecer las normas constitucionales y/o convencionales. Ahora bien, si existe una contradicción entre dos principios del bloque de constitucionalidad no se podría obtener una resolución sin que precediera una ponderación de ambos derechos.

A partir de una interpretación garantista de este derecho, se tendría que entender que los pueblos indígenas conforman unidades sociales que merecen una protección muy amplia por parte de las autoridades. Tal como señala la Corte Constitucional de Colombia, los pueblos indígenas “se constituyen en un sistema o universo merecedor de la protección integral del Estado”.⁷

Derivado del derecho a la propiedad reconocido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y tal como lo ha interpretado la CoIDH, en el caso de Saramaka y Awasi Tigni, el derecho al territorio es un derecho autónomo fundamental. Para la Corte Constitucional de Colombia, dicho derecho “reviste una importancia esencial para las culturas y valores espirituales de los pueblos aborígenes”. En los debates del Congreso Constituyente de 1991 en dicho país se señaló que: “sin este derecho, los anteriores [derechos a la identidad cultural y a la autonomía] son sólo reconocimientos formales. El grupo étnico requiere para sobrevivir del territorio en el cual está asentado, para desarrollar su cultura. Presupone el reconocimiento al

⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-342 de 1994.

derecho de propiedad sobre los territorios tradicionales ocupados y los que configuran su hábitat”.⁸

Vale la pena reflexionar acerca de los alcances del derecho de posesión de los indígenas sobre sus territorios si el Estado asumiera el perfil de Estado de derecho que estas normas marcan (Martínez, Steiner y Uribe 2011). Si bien la posesión ancestral suele preceder al reconocimiento de la propiedad colectiva y, por ende, debería en principio protegerse hasta estar jurídicamente reconocida, en aquellos eventos en los cuales la propiedad colectiva se torne imposible, la posesión tendría que garantizarse de manera permanente. Este derecho a la posesión de los territorios ancestrales encuentra pleno fundamento en el artículo 14 del Convenio 169 de la OIT.

Como hemos señalado, desde el punto de vista normativo y doctrinario, el derecho al territorio ha ido evolucionando en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos a partir del derecho a la propiedad reconocido en la CADH, pero interpretado a la luz de lo reconocido por el Convenio 169 de la OIT. De esta manera se ha podido darle contenido a las normas vigentes y al parecer, en algunos casos, lograr su efectividad⁹ en lo relativo a la protección de sus territorios, por ejemplo, con importantes indemnizaciones cuando éste ya no puede ser resarcido a la comunidad, y la exigencia de realización del derecho a la consulta, particularmente en el caso

⁸ Asamblea Nacional Constituyente. Ponencia Los Derechos de los Grupos Étnicos. Constituyente Francisco Rojas Birry. *Gaceta Constitucional* No. 67. Pág. 18, citada en: Corte Constitucional, sentencia T-188 de 1993.

⁹ No existen estudios que permitan saber hasta dónde se han implementado las sentencias de la CoIDH, no obstante, por lo que toca a los casos de México y de Sarayaku en Ecuador, por experiencia directa es posible saber que se avanza en algunos cambios estructurales, es decir, la redefinición de normas, pero poco en lo relativo a la reparación integral del daño a las comunidades.

de grandes obras o proyectos de infraestructura que alterarían la vida y la cultura de estos pueblos.

Para los Estados también representa un desafío fundamental encontrar formas de aprovechar y explotar los recursos naturales que pertenecen o están dentro del territorio de los pueblos indígenas. Las industrias extractivas y generadoras de energía han sido protagonistas de casos emblemáticos que ponen de manifiesto la necesidad de llevar a cabo consultas que salvaguarden una amplia gama de derechos reconocidos que se pueden ver conculcados antes, durante y posterior a la ejecución de estos proyectos.

La insistencia en que este derecho es fundamental para el objetivo mismo del reconocimiento, es decir, la protección especial de sus territorios y recursos, es el medio idóneo para que los pueblos indígenas puedan reproducirse, mantener y desarrollar sus culturas. Esto no es menor, pues significa que su violación deja sin viabilidad la realización del resto de derechos.¹⁰

Se debe insistir que, según el Convenio 169 de la OIT, el concepto de territorio va más allá de lo dispuesto por el derecho agrario en México, ya que por la importancia material, simbólica y espiritual que reviste para la cultura de estos pueblos, el territorio comprende la totalidad del hábitat que ocupan o utilizan de alguna manera (incluyendo el acceso a los mismos). Por ejemplo, aquellos que consideran sitios sagrados y ceremoniales son lugares que deben protegerse con las mismas consideraciones que los territorios en los que se asientan esos pueblos.

¹⁰ Véase: Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172.

De manera concordante, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su artículo 40 reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados, a una pronta decisión sobre esas controversias y a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos, incluyendo el derecho a la tierra y al territorio.

El artículo 26 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señala que los Estados deben asegurar el reconocimiento y protección jurídicos de sus tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra. No obstante, la idea de que el Estado es la entidad capaz de garantizar esta perspectiva resulta complicada de admitir dado que, por una parte, como señala Wallerstein (1999), la construcción del sistema mundo requiere de una asignación desigual de roles y aportaciones de los países al capitalismo global, siendo que en esta repartición México ha jugado el papel de proveedor de materias primas. Asimismo, tal como enfatizan Jessop (2003) y Sassen (2010), las burocracias centralizadas, que posibilitaron la construcción de los Estados territorializados, toman decisiones específicas que cohesionan una pretendida “unidad nacional” con base en la prosperidad de las élites económicas del país. De manera que la tarea de protección de los territorios indígenas, en particular frente al interés de grandes empresas internacionales –que a su vez fortalecen las capacidades financieras de actores privados representativos de “lo nacional”—, es un interés que subordina tanto al Estado que es difícil pensar a este último como garante del derecho.

Sin embargo, el funcionario abstracto del Estado abstracto democrático y multicultural tendría que identificar y reconocer los

asuntos que impliquen tierras, territorios o los recursos naturales de una comunidad indígena para brindarles una protección especial. Para este fin podrían auxiliarse con periciales históricas, etnohistóricas, documentos coloniales, paleografías, monografías o expedientes de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), que les permitan conocer el carácter social y simbólico que el territorio y sus recursos juegan para ese pueblo particular. Para ello serían necesarios funcionarios estatales que reconozcan la especial relación que los pueblos indígenas guardan tanto en lo colectivo como en lo individual con la tierra, y procedan a su protección en casos específicos como los que abordamos adelante.

En México tienen particular relevancia los “títulos virreinales” previos a la expedición de los modernos títulos de la Secretaría de la Reforma Agraria o en su momento del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, pues son una prueba indiciaria fundamental para acreditar posesión inmemorial de los pueblos. También se deben considerar con valor probatorio los documentos y constancias expedidas por autoridades tradicionales.

En relación con lo anterior y siguiendo la interpretación de los órganos del Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos, la propiedad indígena sobre sus territorios tradicionales se fundamenta “no en el reconocimiento oficial del Estado, sino en el uso y posesión tradicionales de las tierras y recursos” (Ruiz y Donoso 2010: 47).

En el estándar establecido por la Corte Interamericana resulta relevante la incorporación de la noción de posesión del territorio, no sólo la ocupación física, sino también actividades de carácter permanente o estacional y los usos relacionados a la cultura de los pueblos indígenas y tribales (2010:47), lo que significa que aquellos pueblos que se desplazan territorialmente u ocupan ciertos lugares

con fines exclusivamente sagrados, por ejemplo, tienen derecho a mantener ese uso. Asimismo, el contenido de este derecho implica que se deben considerar y respetar las formas internas de posesión y traslado de dominio indígena, es decir, aquellas que se encuentran basadas en sus propios sistemas normativos internos. De la mera presencia de indígenas en áreas geográficas donde se pretenden desarrollar proyectos por parte de empresas debe derivarse una fuerte presunción *iuris tantum* de que estos tienen algún tipo de derecho sobre los recursos y los territorios que han venido poseyendo u ocupando, y de ahí derivar una serie de protecciones especiales.

Con relación a la forma en que algunos tribunales han interpretado este derecho es necesario destacar casos como el de la comunidad nicaragüense de Awas Tingni, sentenciado por la CoIDH,¹¹ en el párrafo 149 de la misma explica:

Los indígenas, por el hecho de su propia existencia, tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras.

De acuerdo con la jurisprudencia de este mismo tribunal continental, establecida en los casos Yakye Axa y Sawhoyamaya, los integrantes de los pueblos indígenas y tribales “tienen el derecho

¹¹ Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79.

de ser titulares de los recursos naturales que han usado tradicionalmente dentro de su territorio por las mismas razones por las cuales tienen el derecho de ser titulares de la tierra que han usado y ocupado tradicionalmente durante siglos. Sin ellos, la supervivencia económica, social y cultural de dichos pueblos está en riesgo".¹² El derecho a usar y gozar del territorio carecería de sentido en el contexto de los miembros de los pueblos indígenas y tribales si éste no incluyera a los recursos naturales que se encuentran dentro del territorio.¹³

En el caso de la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, el tribunal señaló que la posesión de la tierra debería bastar para que los miembros de las comunidades indígenas obtuvieran el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro. Por otro lado, en el caso de la comunidad Moiwana, la corte consideró que los miembros del pueblo N'djuka eran los dueños legítimos de sus tierras tradicionales, aunque no tenían la posesión de las mismas porque salieron de ellas a consecuencia de los actos de violencia que se produjeron en su contra; en este caso las tierras tradicionales no fueron ocupadas por terceros. Finalmente, en el caso comunidad indígena Yakye Axa, el tribunal consideró que los miembros de la comunidad estaban facultados, incluso por derecho interno, a presentar solicitudes de reivindicación de tierras tradicionales, y ordenó como medida de reparación que el Estado identifique esas tierras y las entregue de manera gratuita. Podemos observar que la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno

¹² Corte IDH *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*, párr. 137.

¹³ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146. Párrafos 127 a 128, 131 y 138.

dominio que otorga el Estado, lo que muestra este desplazamiento de las funciones tradicionales de estatalizar, por un lado, a la instancia internacional y, por el otro, a la instancia subnacional (Sassen 2010; Arrighi 1997).

Otro punto importante de destacar de esta normatividad emergente es que la posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro, generando también una obligación para el Estado, semejante al ya extinto juicio agrario de “reconocimiento y titulación de bienes comunales” que dejó de estar vigente en el derecho interno con la reforma neoliberal de 1992 al emblemático artículo 27 constitucional (Dietz 1999; Bartra 2005). Otra conclusión fundamental de la lectura de la jurisprudencia de la CoIDH es que los miembros de los pueblos indígenas, que por causas ajenas a su voluntad han salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales, mantienen el derecho de propiedad sobre las mismas, aún a falta de título legal, salvo cuando las tierras hayan sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe. Por último, sería procedente que los miembros de los pueblos indígenas que involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras, y éstas han sido trasladadas legítimamente a terceros inocentes, tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad. Consecuentemente, la posesión no es un requisito que condicione la existencia del derecho a la recuperación de las tierras indígenas.

La CoIDH ha sido decididamente protectora de los pueblos indígenas, de hecho, éste ha sido uno de los factores que generó la crisis del Sistema Interamericano, pues en las nuevas correlaciones del capitalismo global (Wallerstein 1997; 1999) sus resoluciones han sido interpretadas por algunos Estados como una voluntad

imperial de limitar sus procesos emergentes de desarrollo (Dulitzky 2012; Amato 2012).

En lo relativo al tema de los permisos y las concesiones sobre los recursos del Estado otorgados a empresas privadas, particularmente de carácter trasnacional, la CoIDH ha señalado que:

[...] de conformidad con el artículo 1.1 de la Convención, a fin de garantizar que las restricciones impuestas a los Saramakas respecto del derecho a la propiedad por la emisión de concesiones dentro de su territorio no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo tribal, el Estado debe cumplir con las siguientes tres garantías: 1º el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo Saramaka, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción (en adelante “plan de desarrollo o inversión”) que se lleve a cabo dentro del territorio Saramaka.

2º el Estado debe garantizar que los miembros del pueblo Saramaka se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio.

3º el Estado debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio Saramaka a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental. Mediante estas salvaguardas se intenta preservar, proteger y garantizar la relación especial que los miembros del pueblo Saramaka tienen con su territorio, la cual a su vez, garantiza su subsistencia como pueblo tribal.¹⁴

Ahora bien, la perspectiva liberal como forma de limitar la preservación cultural sigue teniendo una fuerza importante en la

¹⁴ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172.

correlación de estos temas (Santos 2002). Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos decidió en el caso *Apirana Mahuika* (y otros) vs. Nueva Zelanda que se podría restringir el derecho a la cultura de una población indígena conforme al artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) cuando la comunidad misma haya participado en la decisión de restringir dicho derecho. El Comité consideró que “la aceptación de las medidas que afecten o interfieran con las actividades económicas con significado cultural de una minoría dependerá de si los miembros de la minoría en cuestión, entendida exclusivamente como un conjunto de individuos, han tenido la oportunidad de participar en el proceso de la toma de decisión en relación con dichas medidas y si continuarán beneficiándose de su economía tradicional”.¹⁵ Por su parte, la CoIDH considera que:

adicionalmente a la consulta que se requiere siempre que haya un plan de desarrollo o inversión dentro del territorio tradicional Saramaka, la salvaguarda de participación efectiva que se requiere cuando se trate de grandes planes de desarrollo o inversión que puedan tener un impacto profundo en los derechos de propiedad de los miembros del pueblo Saramaka a gran parte de su territorio, debe entenderse como requiriendo adicionalmente la obligación de obtener el consentimiento libre, previo e informado del pueblo Saramaka, según sus costumbres y tradiciones.¹⁶

También el ex relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, se ha pronunciado sobre este tema, que debido a la extensión

¹⁵ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Apirana Mahuika y otros v. Nueva Zelanda* (sesión setenta, 2000), ONU Doc. CCPR/C/70/D/547/1993, 15 de noviembre de 2000, párr. 9.5.

¹⁶ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172.

de intereses transnacionales por la apropiación de recursos locales (Harvey 2008) se vuelve clave la defensa de los territorios indígenas por parte de ese movimiento. Incluso para las instancias internacionales de protección a los derechos humanos, no es un secreto que la fase imperante del capitalismo mundial incrementa el poder de las empresas que salen de los márgenes de regulación estatal por la voluntad de los propios Estados.

Con cada vez más frecuencia, las actividades empresariales en territorios indígenas son el detonante de serios conflictos sociales que desencadenan círculos de violencia y, a su vez, nuevas violaciones de los derechos humanos.

El marco conceptual elaborado por el representante especial del secretario general distingue lo siguiente:

[...] el deber estatal de proteger los derechos humanos frente a abusos potenciales de los derechos humanos cometidos por las empresas, incluyendo las empresas transnacionales, así como el deber de investigar y castigar dichos abusos.

Esta preocupación ha sido reiterada en la práctica del Comité y de otros órganos de tratados como el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [...] han enfatizado la necesidad de que los Estados adopten medidas para regular e investigar las actividades de las empresas extractivas, y, en su caso, sancionarlas por los abusos cometidos a los derechos de los pueblos indígenas".¹⁷

Los auto debilitados Estados frente a las empresas (Sassen 2010) apenas han generado débiles marcos regulatorios o incluso han permitido la autorregulación de las empresas y los organismos

¹⁷ Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 19 de julio de 2010. Párrafos 29, 34, 40, 41, 43, 45, 48, 55 a 57.

financieros que, como veremos en el caso Cerro de Oro, son los marcos que preferentemente definen la responsabilidad empresarial de cara a los pueblos indígenas. Distintas instituciones financieras internacionales, incluyendo el Banco Mundial y su Corporación Financiera Internacional (CFI) y la Corporación para Inversiones Privadas en el Extranjero (OPIC, por sus siglas en inglés), que son relevantes para los casos estudiados, han desarrollado políticas o normas de desempeño específicas para promover que las actividades de empresas públicas o privadas aseguren un respeto mínimo de las normas internacionales de derechos indígenas en aspectos claves como la consulta o los derechos territoriales. Es evidente que estas medidas de autorregulación son respuesta a las cada vez más frecuentes movilizaciones y a la transnacionalización de la defensa de los territorios indígenas, como señala César Rodríguez:

La simultaneidad del giro hacia el neoliberalismo y del ascenso del movimiento indígena latinoamericano no es accidental. Estos dos procesos, que comenzaron a mediados de los años setenta y fueron ganando fuerza en los años ochenta, se han desarrollado en conflicto abierto el uno con el otro, como muestran las multitudinarias propuestas indígenas contra el neoliberalismo desde comienzos de los años noventa, de las que son ejemplos entre otros, las que derribaron a los presidentes neoliberales en Bolivia y Ecuador o las de los zapatistas en México (Santos y Rodríguez 2007:220).

El interés necesario y creciente de las empresas y los Estados por establecer marcos regulatorios o autorregulatorios con relación a los derechos de los pueblos indígenas da cuenta de los efectos adversos que las prácticas empresariales, particularmente extractivas, traen sobre sus territorios. La movilización

internacional en torno al tema, así como la expectativa de sectores más moderados sobre las responsabilidades que deben asumir las empresas para respetar los derechos de estos pueblos tal y como son garantizados por las normas internacionales existentes, genera políticas de salvaguarda que lo mismo pueden ser un instrumento de lucha que una trampa para que los movimientos caigan en el juego que inicialmente combaten (Clark 2003).

En todo caso, la expectativa de la comunidad internacional reflejada en los derechos ahora vigentes incluye que las empresas, dentro de sus marcos laxos de exigibilidad, asuman un papel proactivo para identificar los derechos que corresponden a los pueblos indígenas en las áreas en las que van a operar y para determinar cómo se verán afectados por dichas actividades. Eso se espera más aún de los Estados, pues existe la necesidad de que las actividades empresariales, sobreempoderadas en este contexto, respeten los derechos indígenas, promoviendo, y no obstaculizando, el cumplimiento de la obligación estatal de protegerlos.

Parece importante profundizar en algunas de las obligaciones de los funcionarios públicos, o actitudes concretas, que se desprenderían de estas normas. En un principio, los funcionarios deben entender que los territorios indígenas no están regidos de igual forma por la normatividad agraria ordinaria, sino que tienen una protección especial. Como antes señalábamos en alusión a las respuestas de la unidad de enlace de la Secretaría de Economía de México, es muy fácil que ciertas entidades del Estado se deshagan de estas obligaciones aduciendo que la responsabilidad corresponde a otra entidad pública, lo que significa fragmentar su visión del propio Estado como manera de evadir sus propósitos y como una forma de mantener alianzas con los procesos contemporáneos del

capitalismo mundial, manteniendo así la ficción del Estado como el gobierno de un pueblo en un territorio.

Si se toman en serio las normas para el funcionario de cualquier dependencia pública, la mera existencia de dichos grupos indígenas en las áreas geográficas donde las empresas planean llevar a cabo sus actividades, debería ser asumida como una fuerte presunción de que éstos poseen algún tipo de derechos sobre las tierras y recursos que ocupan o usan de cualquier otra manera. Los funcionarios no pueden simplemente esperar a que sean los interesados quienes acrediten su identidad y vínculo con la tierra, sino que es obligación del Estado velar por su preservación.

El avance en la jurisprudencia internacional marca que la ausencia del reconocimiento oficial de la propiedad comunal indígena, ya sea por la falta de identificación de dicha propiedad —a través de procesos de demarcación o titulación o cualquier otro mecanismo jurídico—, ya sea por la ausencia de una legislación adecuada como es en el caso de México, no podría ser asumida como premisa ni como excusa por parte de los funcionarios y las empresas para negar el derecho en función de los intereses empresariales. Por lo tanto, la diligencia debida de las empresas incluye la responsabilidad de realizar una evaluación independiente de los derechos que puedan corresponder a estos pueblos siguiendo los criterios establecidos en las normas internacionales, incluso, y sobre todo, si la legislación interna no es plenamente conforme a dichos criterios. Se torna fundamental que esta relación no quede al libre juego de empresas e indígenas, sino que el Estado debería tener una función de garante de los derechos.

Los proyectos y políticas públicas que dependen de la aprobación de quienes llevan la responsabilidad o conducción del pueblo, la

comunidad étnica, que tenga forma legal de la misma, ejido, municipio, figura sub-municipal o que implique la adquisición de tierras, apropiación de recursos, modificación de paisajes o reubicaciones, exigen necesariamente una documentación previa, realizada por expertos. En éstos deben quedar claramente documentados los patrones indígenas de uso y ocupación de la tierra, así como el tipo de vínculo social, económico, espiritual y cultural del pueblo indígena con su territorio. Estas políticas exigen, asimismo, un trato igual a la tenencia consuetudinaria indígena que el que correspondería a propietarios con título legal.

La efectividad de este derecho es fundamental para la realización de otros derechos. No se puede entender la consulta como un derecho sustantivo que permite disponer abiertamente del territorio de los indígenas. La obligación del Estado es proteger y salvaguardar las culturas, así como respetar la autonomía de los pueblos; sin territorio propio este objetivo es imposible.

Derecho a la consulta y el consentimiento, libre, previo e informado

Este es uno de los derechos que ha alcanzado mayor relevancia y desarrollo con relación al tema de los derechos indígenas en el ámbito internacional, quizá justamente porque se ha convertido en un campo de disputa entre los intereses del gran capital y los reductos de resistencia contra sus impactos. No obstante, en México ha tenido poco desarrollo tanto a escala normativa como jurisprudencial, y la evidencia empírica muestra que, en la mayoría de los casos, este derecho no tiene ninguna eficacia.

La fracción IX del apartado B del artículo 2º de la Constitución hace referencia a “consultar a los pueblos indígenas en la elaboración

del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen”. Esta visión limitada del marco nacional da cuenta de qué temas cuidó el legislador nacional de no incorporar en la reforma indígena del 2001, por lo que para visualizar los mejores estándares es necesario voltear al desarrollo que el derecho ha tenido en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos a partir de lo reconocido por el Convenio 169 de la OIT.

De acuerdo con este instrumento es obligación de los Estados consultar a los pueblos indígenas, de buena fe y con el objetivo de llegar a un acuerdo u obtener su consentimiento, sobre asuntos que les afecten en distintos contextos.¹⁸ El propio Consejo de Administración de esa organización ha señalado que el derecho a la consulta y participación “constituye la piedra angular del Convenio 169 de la OIT en la que se fundamentan todas las disposiciones del mismo”.¹⁹ El derecho está también reconocido en la DNUDPI²⁰ y es aplicable a cualquier acción administrativa o legislativa que pueda tener un impacto sobre los derechos o intereses de los pueblos indígenas. En tal sentido, la consulta previa a los pueblos indígenas no sólo abarca el uso de los recursos naturales, sino cualquier medida que pueda afectar directamente a estas comunidades.

La Corte Constitucional de Colombia advirtió en la sentencia T-737 de 2005 que la importancia del mecanismo de consulta previsto en el Convenio 169

¹⁸ Artículos 6.1, 6.2, 15.2, 22.3, 27.3, y 28.

¹⁹ Citado en el *Informe del relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, James Anaya. (Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009). Párrafo 39.

²⁰ Artículos 10, 11, 15, 17, 19, 28, 29, 30, 32, 36, y 38.

radica particularmente no sólo en que dicho proceso consultivo se surta de manera previa cuando quiera que se trate sobre la explotación de recursos naturales existentes en territorio, sino porque dicha consulta previa habrá de hacerse extensiva a todas aquellas decisiones administrativas y legislativas del Estado que afecten o involucren intereses propios de dichas minoría [...] pues de esta manera se garantiza igualmente el derecho a su identidad.

Debemos advertir que el derecho a la consulta y la obligación correlativa del Estado es un derecho en sí, pero también es un medio para la vigencia de otros derechos, como el derecho a la participación política, el derecho de preservar y fortalecer sus culturas, lenguas e instituciones, el derecho a mantener sus territorios, así como el derecho a la salud, a la educación y al desarrollo, entre otros. La CoIDH ha sentado diversos precedentes para definir los alcances del derecho a la consulta en casos específicos.²¹

Los elementos fundamentales para concretar el derecho a la consulta es que se lleve a cabo previo a las acciones; que se dirija a los afectados o a sus representantes legítimos; que se realice de buena fe y a través de los medios idóneos para su desarrollo; que provea de toda la información necesaria para tomar las decisiones, en particular, la existencia de estudios imparciales y profesionales de impacto social, cultural y ambiental; que se busque el acuerdo y, en ciertos casos, el consentimiento libre e informado de las comunidades, a través de procesos culturalmente adecuados y usando las formas e instituciones que ellos mismos ocupan para tomar decisiones. La falta o el vicio en alguno de estos elementos puede ser motivo de un procedimiento jurisdiccional, amparos (típicamente) e incluso acciones de inconstitucionalidad.

²¹ Caso Saramaka vs. Surinam; Moiwana vs. Surinam; Yatama vs. Nicaragua; Myagna (Sumo) Awas Tiwini vs. Suriman; entre otros.

Es importante señalar que el derecho a la consulta está íntimamente vinculado con la libre determinación y es, al mismo tiempo, un instrumento central para garantizar la realización de un amplio conjunto de derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional como en el nacional. El derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones que puedan afectar sus derechos e intereses es fundamental para el pleno ejercicio de otros derechos como la salud, el desarrollo, la preservación cultural, el agua, el medio ambiente sano, entre otros.

Los criterios que rigen el derecho a la consulta son que ésta debe realizarse con carácter previo a la adopción de la medida a ser consultada, que las comunidades que resultarán afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso, que la consulta no se agota con la mera información y que debe ser un diálogo genuino con el deseo de llegar a un acuerdo común.

Por otra parte, se señala explícitamente que la consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes, debe ser culturalmente adecuada y realizada a través de sus instituciones representativas, lo que implica tomar en cuenta los métodos tradicionales del pueblo para la toma de decisiones, y debe ser sistemática y transparente (Anaya 2009): “El incumplimiento de la norma de consulta o su realización sin observar sus características esenciales, compromete la responsabilidad internacional de los Estados”.²²

²² Corte IDH, caso del pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2007.

Los casos

Más que como una estructura estática, nos hemos referido al Estado como la orientación de un grupo de funcionarios unidos por intereses e ideologías que estructuran sus subjetividades y que actúan en torno a su propio concepto de lo que son ellos mismos, es decir, lo que es el Estado, el cual a su vez orienta la imagen de sí mismos (Skopol 1979; Bourdieu 1989) y genera la interacción con otros sujetos que, definidos por subjetividades y búsquedas compartidas, se pueden categorizar como actores definidos por una identidad étnica. Bajo esta perspectiva se desarrollan los casos que a continuación muestran: quiénes son los actores indígenas que demandan los derechos desarrollados en el apartado anterior, cómo se desarrollaron sus casos, y qué respuestas han recibido del Estado, valorando, si éstas corresponden o no a los estándares que se desprenden de la normatividad vigente. Por eso veremos que es la interacción entre sujetos la que define que mientras senadores de izquierda pueden sacar un punto de acuerdo en contra de la minería cabildeado por los “indios”, funcionarios administrativos del gobierno federal sentirían vergüenza frente a inversionistas extranjeros por ponerse de lado de esos “indios”. Ambas acciones entrañan conceptos de *Estado* y subjetividades de los funcionarios; ahora bien, el momento de actual fragmentación ideológica y erosión del Estado marca una pluralidad de funcionarios que hacen particularmente dispersos los mensajes de la “ley”, por más que algunos juristas la sigan considerando clara y única.

Comunidades en resistencia

Los casos que aquí se presentan mantienen características similares, aunque los actores comunitarios se pueden diferenciar

por su identidad étnica. El primero es un incipiente movimiento indígena que correspondería a la comunidad reinventada que “busca recuperar su historia que, si fue en algún momento interrumpida, se postula como la única narrativa capaz de expresar los valores y los intereses genuinos de un grupo” (De la Peña 2005: 373-374). Estos pueblos están luchando contra un proyecto de inversión internacional que pretende convertir la presa Cerro de Oro en una hidroeléctrica, y justo como se trata de un proyecto transnacional, la resistencia ha implicado conexiones globales para dar la batalla contra las empresas (Santos y Rodríguez 2007). Este proceso aporta el análisis del complejo entramado de “lo indígena” en el México contemporáneo (Dietz 1999), así como los efectos de la presencia de capitales centrales en países y regiones dependientes (Gambina 2002). En Cerro de Oro, con muy distinta organización en intensidad, cuatro comunidades (Paso Canoa, Santa Úrsula, Los Reyes y Cerrito) se oponen al proyecto de inversión que se estaba realizando con capital de la OPIC (Overseas Private Investment Corporation).

Una pieza clave de este proceso ha sido el uso de los lineamientos internos o la autorregulación del propio organismo financiero con relación a los derechos ambientales y de los pueblos indígenas. Hasta que las corporaciones retoman algunos derechos contenidos en la legislación internacional y los convierten en normatividad interna éstos alcanzan una mayor operatividad. Las comunidades, acompañadas por Organizaciones No Gubernamentales (ONG) mexicanas y norteamericanas, logran detener las obras y el flujo del capital e inician un muy interesante proceso de negociación con las empresas y el Estado, que a la fecha tiene detenidas las obras.

Afectación por los cambios en la presa Cerro de Oro



Fuente INEGI- Ciesas Pacífico Sur.
Elaboración SIG Laboratorio Ciesas Pacífico Sur.

Otro es el caso de Capulálpam es un pueblo zapoteco enclavado en la Sierra Norte del estado de Oaxaca. Aunque desde hace algunos años sus pobladores dejaron de hablar el idioma zapoteco, ellos se siguen reivindicando como pueblo indígena y esta identidad se ha fortalecido en los últimos años a partir de distintos procesos, entre los que destacan la existencia de la minería y el reconocimiento por parte del gobierno federal como pueblo mágico. Capulálpam se puede abordar como una comunidad tradicional, pues su identidad se encuentra íntimamente ligada a su ocupación y control del territorio y a una enorme eficacia de sus formas internas de organización política y social (De la Peña 2005). Asimismo, muestra una enorme fortaleza basada en sus instituciones comunitarias y el pensamiento comunista (Matínez Luna 2011) que vincula a la sociedad en torno a los ejes del servicio comunitario –tequio y sistema de cargos—, la relación con la tierra como hábitat cargado de simbolismo sagrado y como medio de reproducción material, y la reproducción de prácticas y costumbres que desde su punto de vista vienen heredadas de una cosmovisión ancestral:

Cuando te nombran autoridad es una experiencia muy fuerte, uno nunca cree que lo van a nombrar, pero una vez que estás ahí es una emoción muy grande, es un orgullo muy grande que se hayan fijado en ti, que te den su confianza. Pero también es un sacrificio, tienes que dejar a tu propia familia para consagrarte al pueblo. Durante tu servicio, sea de año y medio o de tres, comes, vives y duermes para tu pueblo, y si lo haces bien engrandeces a tu familia y serás recordado por tu pueblo en el futuro, pero si lo haces mal... Así como nosotros seguimos recordando y honrando a nuestros antepasados, los que trabajaron bien.²³

²³ Aldo Martínez. Presidente del Comisariado de Bienes Comunales. Registro 11 de septiembre del 2010.

Como veremos, desde los años setenta Capulálpam participó en las movilizaciones en defensa de los recursos forestales que la Compañía Papelera de Tuxtepec explotaba a mansalva (Aquino 2009). En los discursos que encontramos de los habitantes de la comunidad es notorio el orgullo por su pueblo, su historia, sus innovaciones, la preparación de su gente, los programas, concursos y fiestas que ellos implementan, sus paisajes, sus recursos, sus empresas y su originalidad. A partir de la observación de los espacios oficiales de la comunidad es posible afirmar que los habitantes de Capulálpam, en el ámbito de su comunidad, no sienten complejos por su identidad indígena, son celosos guardianes de sus costumbres y tradiciones, tienen la posibilidad de alcanzar amplios consensos a partir de sus autoridades y mantienen una actitud combativa en contra de cualquier amenaza externa.

Desde el surgimiento de las políticas neoliberales que ponen en cuestión los pactos tácitos acuñados entre el Estado y los pueblos indígenas durante el siglo XX, las identidades étnicas se reconfiguran y adquieren un nuevo sentido de politización (Marés 2000; Reina *et al.*, 2005; Santos y Rodríguez 2007). A partir de los años ochenta y luego de concluir con el proyecto político nacionalista posrevolucionario, en México emerge un modelo de desarrollo que se basa en las inversiones realizadas por el capital privado.

[...] los grupos de capital financiero en México son sistemas corporativos, resultado de los procesos nacionales e internacionales de concentración y centralización del capital, con el apoyo activo del gobierno a partir de Miguel de la Madrid, en donde las reformas financieras y económicas (proceso de privatización de las empresas monopólicas paraestatales productivas y financieras) implicaron profundos cambios en el sistema financiero y la estructura productiva del país (Morera 2002:181).

Este modelo de concentración de la riqueza, surgido del consenso de Washington, otorga hasta ahora un papel central a los organismos financieros internacionales que fungen como los guardianes de los intereses de los grandes capitales aliados, sin distingo de los gobiernos de los países centrales y sus aliados.

Lo anterior ha implicado la necesidad de poner en el mercado los recursos naturales del país y facilitar la inversión extranjera para explotarlos. Durante varias décadas el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otros organismos financieros internacionales han condicionado sus créditos a la implementación de reformas estructurales que faciliten este modelo de desarrollo. En tal contexto, las grandes empresas nacionales e internacionales han adquirido un enorme poder que incluso escapa de la regulación del Estado, o bien, son los propios Estados quienes facilitan la ampliación de su poder (Sassen 1996) y luego fungen como policía o guardianes de dichas inversiones (Gambina 2002; Morera 2002).

Por otra parte, el periplo del reconocimiento de los derechos indígenas es paralelo a la implementación de estas reformas en el modelo económico (Santos y Rodríguez 2007), el cual nos acusa una contradicción explicable en el antagonismo de proyectos y nos ofrece el contexto indispensable para entender la ineficacia o eficacia relativa de los derechos territoriales de los pueblos. David Harvey (1998) explica que existe un nuevo proceso de acumulación que implica la desposesión de los recursos naturales ubicados en los lugares de extracción y a los que ancestralmente han accedido las sociedades ahí asentadas, pero también implica una desposesión de los derechos que por circunstancias políticas y a regañadientes han ganado en el mismo periodo. Si el reconocimiento de derechos indígenas surge en paralelo a este nuevo modelo de desarrollo,

quizá más que de una desposesión de derechos podemos hablar de una imposible aplicación de los mismos.

Este proceso de apropiación de los recursos naturales que Arturo Escobar (1999) define como “capitalización de la naturaleza” tiene relación con las representaciones que tanto funcionarios, como empresarios y el sentido común de la gente se hacen del desarrollo, del bienestar y de la identidad. Como el propio Escobar señala, es necesaria una conquista semiótica que hace que todos los valores queden subordinados a una lógica economicista de la producción y el consumo (1999).

La excesiva mercantilización de los recursos naturales dificulta en grado extremo, como veremos, el ejercicio de los derechos colectivos, particularmente en lo referente a decidir el destino de sus recursos y sus formas de vida cuando grandes empresas se han establecido en sus territorios. En el contexto de estos derechos las reivindicaciones autonómicas son cada vez más difíciles de llevar a cabo, a diferencia de lo que veremos en el siguiente capítulo, en el caso de las demandas del Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción (Cepiadet) que no se realizan por una pasividad del Estado burocrático, los derechos económicos referidos al desarrollo propio no se realizan por el activismo de un Estado tecnócrata que prioriza los intereses del gran capital por encima de los intereses de sus pueblos originarios.

Este fue un tema de mucha tensión cuando a propósito del movimiento Zapatista se establecieron diálogos entre el Estado y el movimiento indígena nacional. Los indígenas organizados no querían indemnizaciones tras la depredación de sus recursos, sino una política de verdadera sustentabilidad que permitiera preservar las tierras, los territorios y recursos naturales, dado que para ellos deberían estar en

la medida de lo posible al margen de la apropiación mercantil. Estos conceptos, que han sido plasmados en las constituciones de Ecuador y Bolivia, están lejos de ser reconocidos en México, mucho menos tienen viabilidad de eficacia. Los actores étnicos también han insistido en los altos costos sociales y ambientales de estos proyectos y en la imposibilidad de reparar y mitigar tales daños.

Vemos que pese al reconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos, particularmente en el ámbito del derecho agrario, éstos se encuentran limitados en su derecho de aprovechar y defender los elementos materiales de sus culturas, tales como el agua o los recursos forestales y biológicos o bien, los recursos minerales del subsuelo. Todas estas materias están reguladas por la federación y es desde ese ámbito que se otorgan concesiones de explotación –sobre todo de los minerales– o permisos de aprovechamiento, pasando por alto el derecho que sobre la propiedad de las tierras tienen los ejidos. Es el caso de los afectados en el proyecto Cerro de Oro o comunidades como Capulálpam y San Dionisio del Mar. Si bien los núcleos agrarios, o los propietarios de las tierras en general, tienen prioridad o preferencia para obtener concesiones sobre la explotación de los recursos naturales y particularmente de los minerales del subsuelo, es difícil que puedan aportar el capital suficiente para ese fin, lo mismo ocurre en el caso de la hidroeléctrica, cuya inversión supera por mucho las posibilidades de las comunidades. Pero más allá, ellos no quieren la explotación porque los costos que les toca pagar sean materiales o simbólicos, son demasiado altos desde su imaginario.

Por lo tanto, los derechos de los propietarios de las tierras sobre la explotación y/o aprovechamiento de los recursos naturales son limitados y dependen de la correlación de fuerzas que tengan frente al Estado al momento en que éste otorga concesiones de explotación

de recursos, movilizándose sí, pero también haciendo uso del Derecho desde una propuesta de construcción legal cosmopolita subalterna (Santos y Rodríguez 2007).

Es importante señalar que el derecho delimita en buena medida las formas de actuación de estos pueblos. Por lo general los pueblos indígenas que mantienen formas de organización colectiva hacen uso formal de tres diferentes figuras reconocidas por el derecho, que por lo general se yuxtaponen. Por un lado, son pueblos indígenas en términos del artículo 2º constitucional, pero también son sujetos de derecho agrario de acuerdo con el artículo 27º constitucional. En este caso, Capulálpam es una comunidad agraria y Paso Canoa, Santa Úrsula, Los Reyes y el Cerrito son 4 ejidos diferentes. Así, también suelen tener una personalidad administrativa en términos el artículo 115º constitucional y los relativos en la legislación del Estado, de modo que Capulálpam es un municipio, Paso Canoa, Los Reyes y Santa Úrsula son agencias municipales del municipio de Tuxtepec, y el Cerrito es agencia municipal de San Lucas Ojitlán. La conceptualización jurídica de estos distintos sujetos es importante porque, particularmente en materia agraria y ambiental, el sujeto de derecho puede ser considerado como pueblo indígena frente a la legislación federal; de hecho, la comunidad agraria que emanó del derecho agrario mexicano del siglo XX es un tácito reconocimiento a las formas de posesión y propiedad indígenas. Ahora bien, las diferencias entre estas distintas figuras jurídicas son relevantes porque no es lo mismo el ejido o la comunidad agraria como sujeto de derecho, los ámbitos de interlocución varían entre el ámbito estatal y el federal; mientras que el sujeto indígena como sujeto jurídico histórico, social y cultural no es definido, sobre todo en sus facultades territoriales, dejando a las legislaturas de los estados la definición de los espacios de ejercicio de los derechos de los indígenas, principalmente de sus derechos colectivos.

Podemos ver entonces que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en este contexto representa una dificultad mayor porque se enfrenta con intereses más poderosos. Tal como algunos enfoques de la sociología jurídica señalan, una normatividad ajena al contexto económico y cultural de una sociedad tiende a ser inobservable (Bourdieu 1995; Martínez 2012). Parte de la poca viabilidad de los derechos indígenas reconocidos es que se insertan en un contexto económico contrario a la lógica de apropiación de la economía mexicana, es decir, “el buen orden” no es compatible con la “buena distribución” que plantea el sistema.

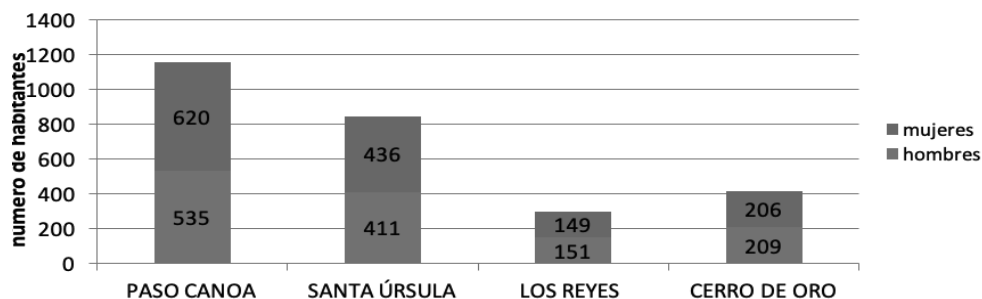
Las comunidades de Cerro de Oro y la presa

Son los cuatro ejidos que se consideran directamente afectados por las obras de la presa, aunque las obras sólo se construirían en uno de los cuatro, que es el ejido de Los Reyes, ampliación de Santa Úrsula, otro de los afectados junto con Paso Canoa y el Cerrito. Aunque este último es el más alejado de la zona de afectación (ver mapa *supra*), su fuerte identidad chinanteca les vincula afectivamente con los procesos de relocalización ocurridos en los años ochenta cuando se construyó la presa (Bartolomé y Barabas 1990).

Además de ser ejidos, estas pequeñas comunidades son agencias municipales; Los Reyes de 300, Santa Úrsula de 847 y Paso Canoa de 1,155 habitantes pertenecen al municipio de Tuxtepec, y Cerrito de 415 habitantes, pertenece a San Lucas Ojitlán.²⁴ Las comunidades están poco articuladas al objetivo común y sus identidades indígenas chinantecas son muy variables.

²⁴ Se emplean datos del Censo General de Población y Vivienda 2010, INEGI, pues aunque San Lucas Ojitlán fue censado en el Intercensal 2015, San Juan Bautista Tuxtepec únicamente aparece muestreado.

Gráfica de la población total

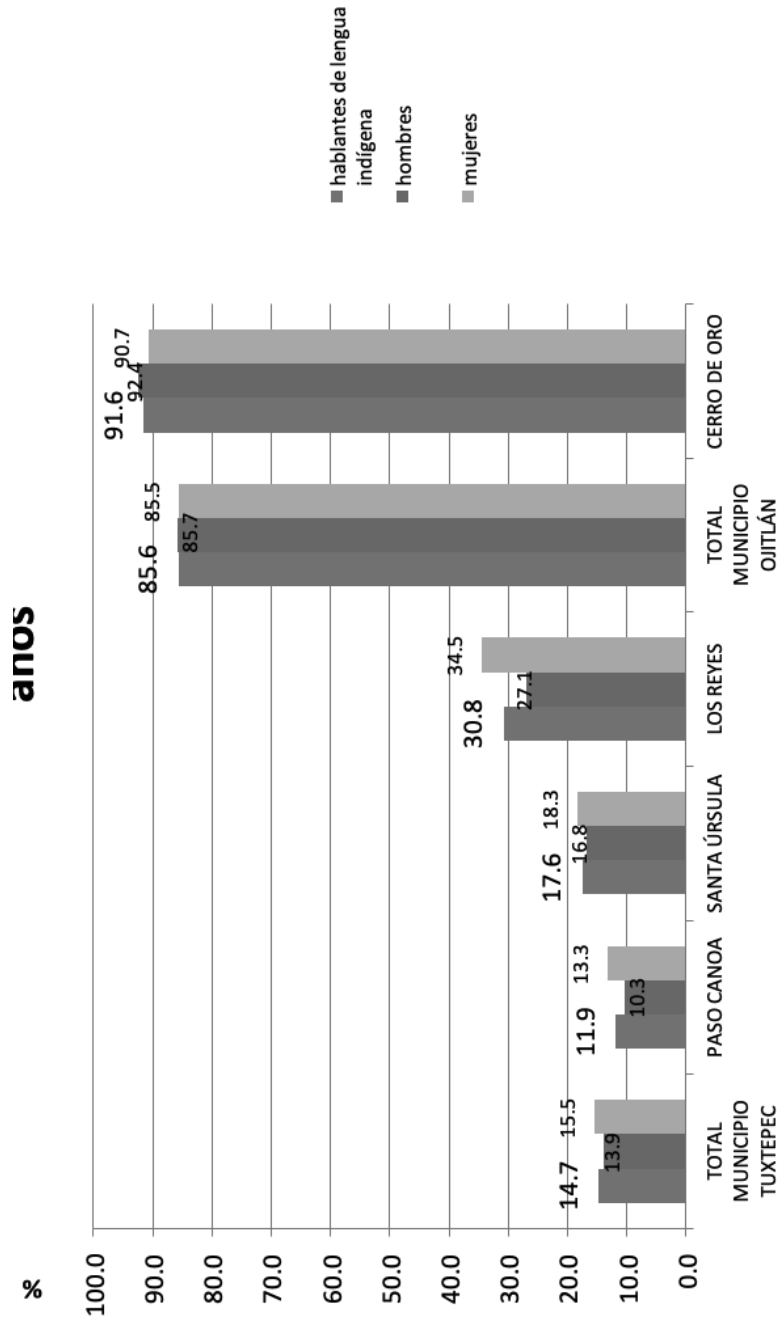


Elaboración propia con datos del INEGI, Censo de Población 2010.

Aunque se reivindican como comunidades chinantecas, en la actualidad los pueblos pertenecientes al municipio de Tuxtepec están muy amestizados y algunos, como Santa Úrsula, están en un proceso de reinención de tradiciones, aunque el estilo de sus fiestas tiene poco de ritual y tradicional. Por ejemplo, el principal evento de la fiesta de Santa Úrsula es el jaripeo, no existen mayordomías, no hay procesiones, ni peregrinaciones, no hay danzas tradicionales, y buena parte de los eventos son organizados por agentes externos, sin una apreciable participación y cooperación de la gente del pueblo. La siguiente gráfica de la población hablante de lengua indígena podemos observar que, siguiendo el criterio lingüístico, en Cerrito o Cerro de Oro 91.6% de su población es hablante de chinanteco, mientras que en Paso Canoa es sólo el 11.9%, incluso por debajo del municipio de Tuxtepec en su conjunto.

Estas comunidades también son heterogéneas en lo religioso, sus índices educativos y económicos son muy desiguales, siendo Paso Canoa la de mejor posición económica y cultural, seguida por Santa Úrsula, Los Reyes y el Cerrito, también es claro el tratamiento discriminatorio de las primeras a las segundas. Si observamos los distintos indicadores, podemos ver que en su conjunto muestran la mejor posición socio-económica de Paso Canoa y la jerarquía marcada entre ésta y las otras comunidades, teniendo en orden descendiente a Santa Úrsula, Los Reyes y Cerrito.

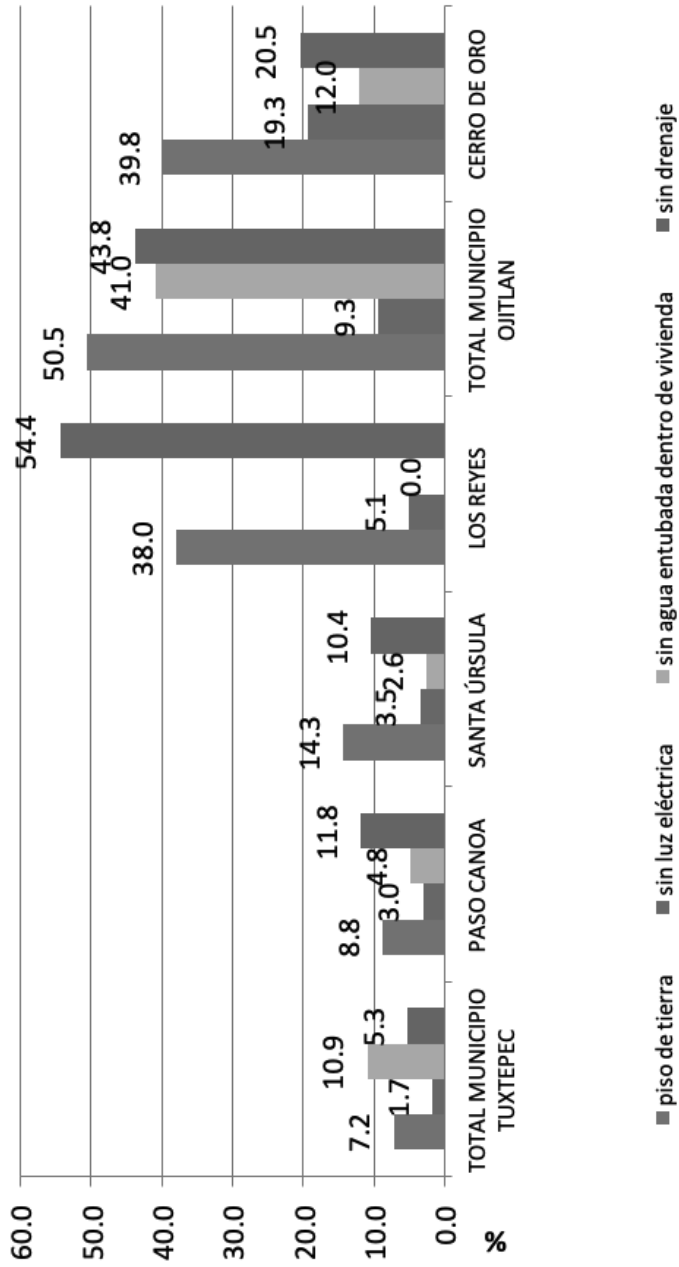
Gráfica de la población hablante de lengua indígena de 3 y más años



Elaboración propia con datos del INEGI, Censo de Población 2010.²⁵

²⁵ Nuevamente se emplean datos del Censo General de Población y Vivienda 2010, INEGI, pues aunque San Lucas Ojitlán fue censado en el Intercensal 2015, San Juan Bautista Tuxtepec únicamente aparece muestreado.

Gráfica sobre las viviendas sin servicios



Elaboración propia con datos del INEGI, Censo de Población 2010.

En particular los Reyes, que es una extensión al ejido de Santa Úrsula y que consiguió su reconocimiento como ejido justo en el momento del conflicto iniciado por el proyecto hidroeléctrico, encuentra en el proceso de la presa un momento de reivindicación. Como señalaba una autoridad ejidal de los Reyes “somos los mismos, mi papá vive allá en Santa Úrsula, yo nací allá pues, pero de todas formas siempre nos han mirado menos y ahora les duele ver que quienes han recibido apoyo por lo de la presa somos nosotros, ese es mucho del problema”.²⁶ Esta tensión entre los pueblos ha sido bien entendida por los empresarios y los funcionarios del Estado que negocian directamente con los Reyes y rompen con frecuencia los acuerdos intercomunitarios, mientras la lectura de las otras comunidades suele estar cargada de sus propias visiones discriminatorias. “El problema con la gente de Los Reyes es que están muy cerrados, la verdad no entienden cómo están las cosas y cómo ahora las empresas llegan ahí con ellos, pues nadie les va a abrir la razón”.²⁷

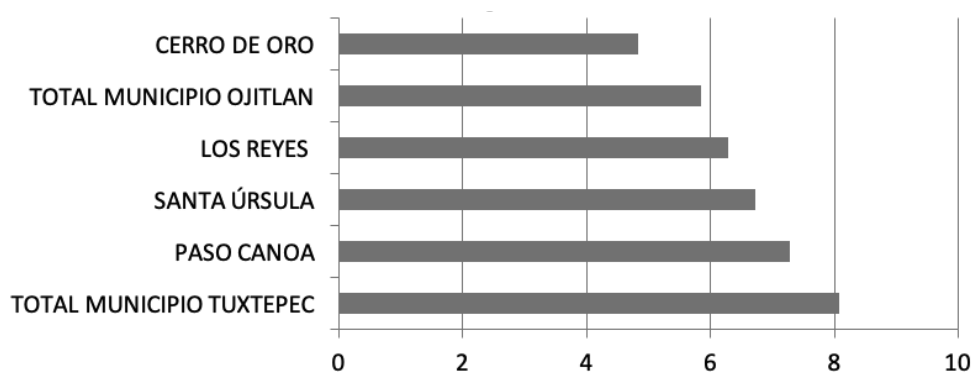
La dimensión étnica de este caso tiene una paradoja, por lo menos si nos centramos en las tres comunidades de Tuxtepec, la oposición al proyecto es inversa a su autoconcepción como indígenas. Paso Canoa es el actor más opuesto a la presa y el más activo en la reivindicación indígena, mientras que Santa Úrsula es dubitante y Los Reyes tienden a ser proclives al proyecto, aun cuando según el criterio lingüístico casi la tercera parte de su población es indígena. También es un factor que aunque Los Reyes sería el pueblo más afectado en sus territorios, es el

²⁶ Registro 14 de octubre del 2011.

²⁷ Habitante de Paso Canoa Registro 16 de octubre del 2011.

que de manera individual ha conseguido mayores beneficios por parte de las empresas; como se aprecia en el cuadro de arriba, su cercanía con el proyecto de la presa se ha reflejado en que todos tiene agua entubada.

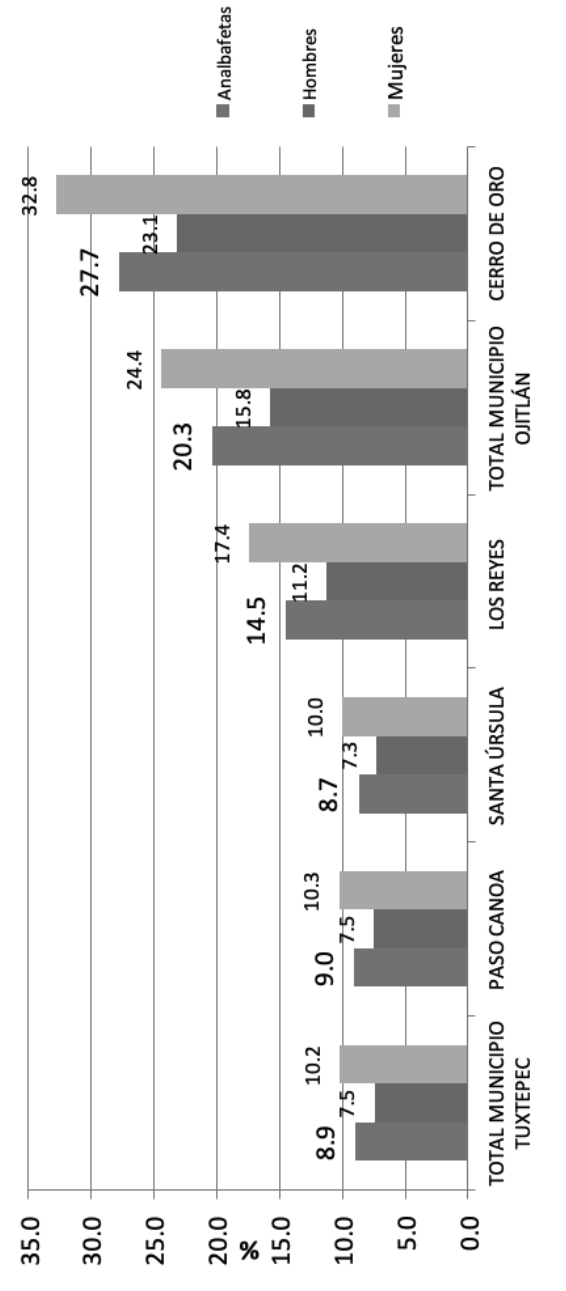
Gráfica del grado promedio de escolaridad



Elaboración propia con datos del INEGI, Censo de Población 2010.

Como hemos señalado, Cerrito pertenece a otro municipio y la afectación a su comunidad tampoco es tangible, pues se localiza del otro lado del río (Ver mapa *supra*). No obstante, la simple posibilidad de cambiar el ecosistema, particularmente en lo que se refiere a la alteración en la temperatura del río y las formas tradicionales de subsistencia a las que están profundamente ligados, hacen que tengan una clara y abierta resistencia a la construcción del proyecto; en esto coinciden con Paso Canoa, aunque sus relaciones históricas son distantes y cruzadas por sus propias identidades étnicas.

Gráfica de la población analfabeta



Elaboración propia con datos del INEGI, Censo de Población 2010.

Salvo Cerrito, las otras tres comunidades fueron creadas en el siglo XX, Paso Canoa y Santa Úrsula en la década de los treinta con la reforma agraria cardenista. Con la dotación, a partir de la afectación a las tierras de un latifundio, Santa Úrsula se forma con trabajadores chinantecos de la vieja hacienda, otros pobladores de comunidades que hoy están bajo las presas y en menor medida con gente que llegó de Puebla y Veracruz. La población original de Paso Canoa tiene una composición semejante, pero a la inversa, pues la mayor parte de quienes conformaron el pueblo llegaron de los estados de Veracruz y Puebla.

Los Reyes es un asentamiento de muy reciente creación que surge en la década de los noventa como ampliación del ejido Santa Úrsula. Aunque en su mayoría son familiares, su reciente origen les ha dado una posición de advenedizos en la región y por momentos su participación en las negociaciones tiene tintes de revancha en contra de las otras comunidades. A nivel interno, es claro que tienen mayor preeminencia los ejidatarios que ya eran pobladores de Santa Úrsula antes de la creación del ejido de Los Reyes que aquellos que llegaron de otros pueblos. Como veremos en el análisis del caso, en un primer momento la empresa supo capitalizar muy bien estas rivalidades y tensiones *supra* e *intra* comunitarias.

Todas estas condiciones han hecho que la organización de estas comunidades haya sido trastabillante y en algún sentido ha surgido del proceso mismo de conflicto. Sus articulaciones son débiles incluso hacia dentro de las propias comunidades, sin embargo, son varios los factores que les han redundado en una exitosa resistencia a la construcción de la presa. Además de las alianzas de las comunidades con actores externos –en particular con la OSC norteamericana Accountability Counsel, investigadores locales y la organización mexicana Fundar, Centro de Análisis e Investigación—,

estas comunidades poseen algunos líderes muy carismáticos como don Fidel de Paso Canoa, un viejo luchador social, cafeticultor y activo dinamizador del movimiento antes mencionado en torno al tema del café, quien le ha impreso una mística de resistencia y lucha a su movimiento, junto con Gabino de Santa Úrsula, un joven *broker* o intermediario cultural (Wolf 1981) que teje las redes del clientelismo político en su región, pero jugando de lado de actores opuestos al PRI. Gabino fue funcionario del gobierno municipal, líder y dinamizador de su pueblo, asimismo, cuenta con una amplia red de contactos dentro de los partidos políticos, el Congreso del estado y el gobierno municipal.

En conjunto estas cuatro comunidades han logrado poner un freno al proceso de la presa, pero sin usar las leyes nacionales y los tratados internacionales que otorgan derechos sustantivos y adjetivos a los pueblos indígenas, sino avasallados por los usos de la legislación nacional contradictoria con estos derechos, hacen uso de la regulación interna del organismo financiero internacional que proveyó de recursos a las empresas.

Capulálpam de Méndez y la minería

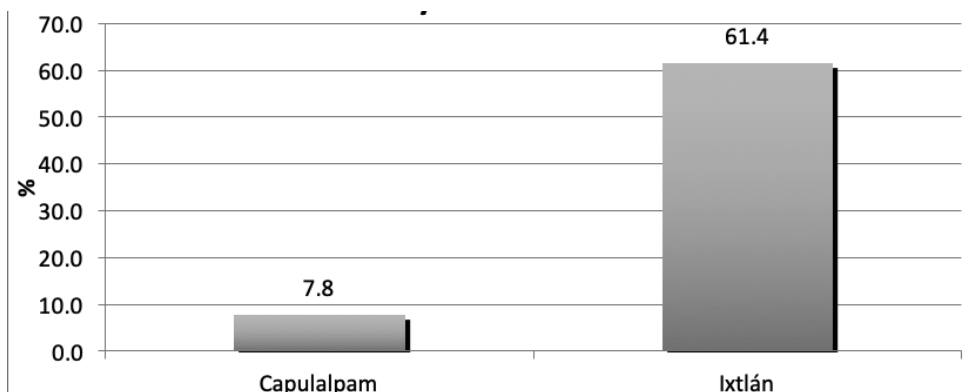
Según sus propios datos, basados en la tradición oral y la arqueología de sus lugares sagrados, Capulálpam fue fundado entre 1200 y 1400. La comunidad cuenta con títulos primordiales de 1599, mismos que dan fundamento a sus demandas contemporáneas de respeto a sus territorios. Desde la época colonial existe actividad minera en Capulálpam, la explotación de las minas de oro se basaba en *los repartimientos*, que era al igual que la *mita* andina, un sistema

impositivo colonial que obligaba a los pueblos a aportar trabajadores para las empresas de la Corona (Cosmes *et al.*, 2010).

Esta comunidad zapoteca tiene 1,549 habitantes (INEGI, 2015) y se localiza en la Sierra Juárez de Oaxaca (ver mapa *supra*), al sur del distrito de Ixtlán de Juárez, se ubica a 70 kilómetros al noroeste de la ciudad de Oaxaca con la cual se comunica a través de una carretera pavimentada. Su altura sobre el nivel del mar es de 2,064 metros, lo que le da un clima templado frío, y se enclava en una región boscosa, por lo cual una de sus principales actividades económicas es el aprovechamiento forestal. Además de tener muchos prestadores de servicios profesionales, Capulálpam cuenta con 4 empresas comunitarias, una forestal, otra de ecoturismo, una trituradora de grava y una purificadora de agua. Sus límites son al norte con los municipios de Ixtlán de Juárez, que es el más grande de la región y San Juan Tepanzacoalco, al sur con San Juan Juquila Vijanos, Santiago Xiacuí y Pueblos Mancomunados (Lachatao, Amatlán y Yavesía), al este con San Miguel Yotao y al oeste con Santa María Yahuiche. Encierra un polígono irregular cuya superficie es de 7,470.50 ha. Dista 70 km de la capital del estado (INAFED, 2012).

En este municipio el idioma zapoteco prácticamente dejó de usarse desde la década de 1970, en parte atribuyen este proceso a la influencia de la mina, la cual fue un factor que los llevó a considerar inútil la conservación de su idioma. No obstante, las fiestas, tradiciones, cargos comunales, organización social y la organización política propia, les permitió convertirse en 2008 en pueblo mágico reconocido como tal por la Secretaría de Turismo del gobierno federal, lo que le posibilita la transferencia de recursos económicos para mantener y recrear sus tradiciones.

Gráfica sobre la proporción de hablantes de lengua indígena.²⁸



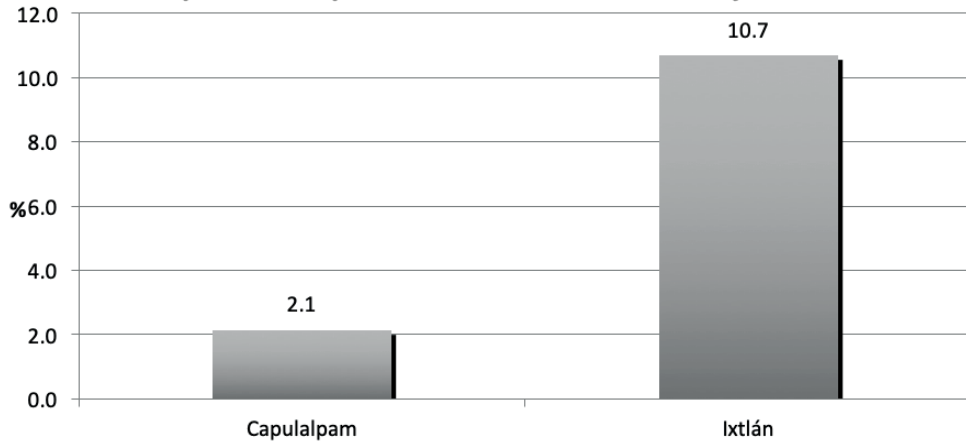
Elaboración propia con datos del INEGI, Censo de Población 2010.

La vida de Capulálpam durante prácticamente todo el siglo XX estuvo ligada a la minería. La empresa minera ligada a la vida de este pueblo obtiene concesiones mineras y acuíferas desde el siglo XIX, y durante el siglo XX funda un municipio en el territorio de Capulálpam que lleva el nombre de la empresa: La Natividad. Así, la actividad minera se vuelve una actividad económica importante en la región, muchos de los pobladores de Capulálpam fueron mineros. En el recuento que los comuneros hacen en la actualidad de lo que fue la actividad minera, consideran que la mina trajo enfermedad, explotación y depredación de los recursos naturales del pueblo. No obstante, es probable que su pasado minero les permitiera un despegue social y económico. Lo interesante es que han sabido reconvertir su economía para seguir adelante con un modelo de desarrollo propio y mucho más adecuado a sus intereses, principios y valores. Esta comunidad tiene muchos

²⁸ Se emplean datos del Censo General de Población y Vivienda 2010, INEGI, pues aunque Capulálpam fue censado en el Intercensal 2015, Ixtlán únicamente aparece muestreado.

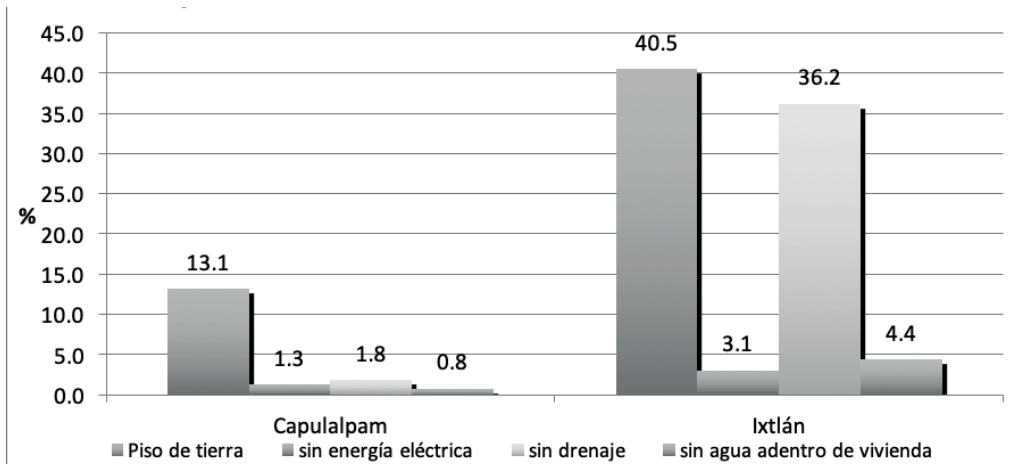
profesionistas y buen nivel educativo en el ámbito regional, así como bajos indicadores de pobreza en comparación con comunidades vecinas.

Gráfica de la proporción de personas analfabetas



Elaboración propia con datos del INEGI, Censo de Población 2010

Gráfica sobre la proporción de viviendas sin servicio



Elaboración propia con datos del INEGI, Censo de Población 2010

Aunque la historia de Capulálpam está muy ligada a la minería, llevan casi más de dos décadas sin actividad minera y todo indica que así quieren seguir:

Les debe de quedar muy claro, Capulálpam es y será un territorio libre de la minería, pase lo que pase no vamos a permitir que vuelva la minería. Pueblo y autoridades no lo vamos a permitir, nuestra asamblea ya nos marcó la ruta. Estamos unidos, no hay divisiones, estamos muy claros y muy sólidos, muy fuertes y sabemos que con toda nuestra fuerza vamos a mantener esta lucha, nuestra unidad es lo que permite que no haya minería ahorita en Capulálpam y no la va a haber nunca.²⁹

La fuerte organización comunitaria les ha permitido mantener parados los trabajos de la mina durante varios años. El fin de las actividades mineras en la década de los ochenta les permitió hacer una reconversión económica y expandir sus potencialidades naturales y organizativas propias a través de las empresas comunales. En esa década los precios del oro merman, la Natividad detiene su actividad y nadie sabe de la minería por más de una década:

La verdad para nosotros ¡qué bueno que se fue la minería! Al principio pues hubo algo de temor porque mucha gente de aquí trabajaba en la mina, pero después hicimos una evaluación del proceso y pues claramente nos dimos cuenta de que a nosotros la mina nos dejó enfermedades, se secaron varios manantiales y la gente siguió igual de pobre. Ya sin la mina nos dimos cuenta de todo el potencial de nuestro pueblo y lo vamos sacando adelante, la verdad ahora el pueblo está muy bien.³⁰

²⁹ Comisariado de Bienes Comunales de Capulálpam de Méndez. Registro septiembre de 2010.

³⁰ Vecino de Capulálpam de Méndez. Registro septiembre del 2010.

A partir de finales de los noventa la Natividad fue adquirida por la empresa Continuum Resources³¹ de capital canadiense, pero esta reconversión llega en un momento definitivamente distinto según la percepción de los vecinos. En el año 2011 de nuevo fue vendida a la compañía minera Sundance³² de Estados Unidos, y dados los actuales precios del oro no cabe duda de que hay un enorme interés en reactivar la mina. La nueva empresa tiene en concesión más de 50 000 hectáreas de territorio de diferentes pueblos de la Sierra, sin obstar otras inversiones en la entidad.

Capulálpam de Méndez es un pueblo con una enorme capacidad de movilización, por ejemplo, el 24 de abril del 2007 lograron movilizar a trecientos cincuenta comuneros a la ciudad de Oaxaca para demostrar su rechazo a la reapertura de la mina (Aquino 2009), pero ésta no fue la primera vez que mostraron capacidad colectiva de defensa. Desde los años setenta la gente ha luchado por sus derechos colectivos, confrontando a la empresa papelera estatal Fapatux por el control de sus recursos forestales, lo que les permitió detener la explotación que ésta hacía de sus bosques.

De acuerdo con los documentos de la comunidad, la mina de la Natividad fue descubierta después de la llegada de los españoles a México en terrenos de la comunidad de Capulálpam de Méndez, pero fue durante el siglo XIX que inició su trabajo de manera formal y a gran escala. Según su propia información, se extrajeron más de un millón de onzas de oro y más de 23 millones de onzas de plata (Cosmes 2010).

³¹ Véase: <http://www.24hgold.com/english/infocompany.aspx?id=1663960D5010&market=CNU.V>. Consultada junio del 2011.

³² Véase: <http://www.sundanceresources.com.au/IRM/content/default.aspx>. Consultada febrero del 2012.

Desde el año 2002, con el incremento de la vocación extractivista de la economía mundial, se han expedido concesiones a la empresa minera transnacional canadiense Continuum Resources, que posteriormente fueron transferidas a Sundance Minerals LTD, para que lleve a cabo labores de exploración y explotación minera –ahora conferidas en una misma concesión- a través del territorio de Capulálpam. Este pueblo nunca tuvo información directa y mucho menos se consultó a la comunidad. Mediante revisión en el registro público de minería a cargo de la Secretaría de Economía, se pudo constatar que por lo menos se han otorgado nueve concesiones mineras en toda la región a la empresa Continuum Resources por una extensión de tierras que suman más de 50 mil hectáreas y con un promedio de cincuenta años de duración. Según consta en la lista de títulos de concesiones expedidos del 2002 al 2006, las concesiones se otorgaron a nombre de Continuum Resources México S.A. de C.V. y la Compañía Minera de Natividad y Anexas S.A. de C.V. Todas estas concesiones amparan lotes mineros que tienen su superficie territorial en el núcleo agrario indígena de Capulálpam y tienen como vigencia 50 años, los cuales pueden ser prorrogables por el mismo plazo.³³

³³ Los títulos de las concesiones corresponden a los siguientes números: 215326, 215327, 217517, 217519, 218456, 222595, 222829, 22826, 229091.

Cerro de Oro: contra de las empresas y el Estado

La presa Cerro de Oro o Miguel de la Madrid se construyó en la década de los ochenta y fue inaugurada en 1989, pero el decreto fue aprobado en 1972. La obra sirve para represar los ríos Santo Domingo, San Juan Evangelista y Tesechoacan, y era parte de un proyecto de mayores alcances formulado en 1974 por la Comisión del Papaloapan para crear un sistema de presas en toda la cuenca. Este proyecto buscaba aumentar la capacidad de generación de la hidroeléctrica instalada en la presa Temascal o Miguel Alemán con la cual estaba interconectada, así mismo, procuraba la protección contra inundaciones, la creación de proyectos piscícolas y acuíferos, y el desarrollo de distritos de riego (Hic-AL 2010).

Aunque en la época se crearon algunas medidas para la indemnización de los pobladores afectados por la construcción de la presa (Ewell y Poleman 1980), particularmente el Comité de Reacomodo de la Presa, y no existían derechos reconocidos expresamente a los pueblos indígenas, las afectaciones fueron tan impresionantes que dejan hasta la fecha una conciencia de injusticia en los pobladores de la región. Los efectos de la construcción resultaron en más de 26,000 indígenas chinantecos desplazados, lo que significó un verdadero *etnocidio*, pues fueron reubicados en zonas selváticas, lo cual les provocó enfermedad y hambre, y por si fuera poco, la mayoría de las comunidades afectadas no fueron indemnizadas (Bartolomé y Barabas 1990; Hic-AL 2010).

El caso más reciente inicia en el año de 2007, cuando la empresa de Electricidad de Oriente asociada con las empresas Comexhidro de capital nacional y la estadounidense Conduit Capital Partners, inicia gestiones para instalar en la cortina de la presa Cerro de Oro una mini hidroeléctrica que generaría 14.5 megawatts al tomar 30

metros cúbicos por segundo de la presa Cerro de Oro. Este proyecto financiado por la OPIC es parte del proyecto Latin Power III, que es una estrategia de generación de energía para compañías transnacionales asentadas en México y el Caribe;³⁴ uno de los rasgos clave de la expansión del capitalismo contemporáneo es el control de la generación de energía a nivel internacional (Ceceña 2002).

El proyecto original tomaría el agua en la cortina de la presa y la conduciría por inmensos tubos hasta llevarla a un cuarto de máquinas donde unas inmensas turbinas generarían energía eléctrica para, posteriormente, depositar el agua en el Arroyo Sal,³⁵ que es un lugar de captación de agua potable, recreativo y de pesca tanto para Los Reyes, como para Santa Úrsula y Paso Canoa, todo con el apoyo financiero de la OPIC.

El proyecto también construiría una subestación de elevación de voltaje, una tubería de presión y líneas de transmisión eléctrica para conducir la energía de la subestación que iban a construir con otra que ya existe en Benito Juárez Sebastopol, Tuxtepec. Las líneas de conducción eléctrica pasarían por encima de las tierras de Santa Úrsula y Paso Canoa, pero nunca les notificaron a sus autoridades dicha intención.

El inicio de la construcción implicó el uso de maquinaria pesada y explosivos para desmontar la tierra, lo que dio aviso a los pobladores respecto a la realización de las obras. Posteriormente se enteraron de que sus paisajes y sus hábitos recreativos alrededor del Arroyo Sal serían modificados, pero sobre todo sería alterada su única fuente de agua potable. Los derechos a la información previa, el respeto a los territorios indígenas y a la consulta estaban

³⁴ Véase <http://www.conduitcap.com/mexhidro.htm>. Consultado en febrero del 2012.

³⁵ Proyecto presentado por las empresas a los representantes de las comunidades inconformes.

absolutamente fuera del proyecto, y durante las negociaciones pensaron que las palabras mágicas “desarrollo”, “crecimiento” y “fuentes de empleo” serían suficientes para que la gente aceptara cargar con las pérdidas y aplaudir los beneficios que obtendrían las empresas. Aunque como explica Braudel (1986:71) éste no fue el caso:

Como privilegio de una minoría, el capitalismo es impensable sin la complicidad activa de la sociedad. Constituye forzosamente una realidad de orden social, una realidad de orden político e incluso una realidad de civilización. Porque hace falta, en cierto modo, que la sociedad entera acepte, más o menos conscientemente, sus valores; pero no siempre es éste el caso.

De acuerdo con la ley anterior, aprobada aún en el contexto del proyecto nacionalista, ningún particular puede generar energía eléctrica para comercializar directamente, por lo que, en teoría, dicha energía generada solo podría ser utilizada para el autoconsumo. No obstante, la Comisión Reguladora de Energía, que es la encargada de otorgar permisos de generación de energía a los particulares, otorgó el permiso RES/263/2009 para autogeneración. Con este permiso permitía generar energía para sus socios, las empresas Plásticos Envolvertes (1,50 MW), Envases Universales de México (3 MW) y Envases Innovativos (11 MW). Durante las reuniones posteriores de negociación se les preguntó si algo de la energía generada sería para el público en general o más específicamente para las comunidades que enfrentan fuertes rezagos económicos y la respuesta fue negativa, pues la energía sobrante sería conducida por la red de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) para abastecer otras empresas previamente definidas.

Es decir, se usaría un bien público como lo es la Presa Cerro de Oro, se afectaría fuertemente a comunidades locales, pero todos los beneficios irían a manos de las empresas privadas, y todo con la anuencia del Estado. Este es el claro ejemplo del modelo capitalista que enfrentamos en la actualidad, como señala Harvey “los intereses del Estado y los del gran capital monopólico se asocian estrechamente, y se desarrolla un estatismo de bienestar basado en la clase” (1998:199).

La alianza entre Estado y empresarios se reflejó en la fácil obtención de permisos de autoridades federales como la CFE, la Comisión Nacional del Agua (Conagua), que es la responsable del manejo de la presa, la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnat), también obtuvieron en primer momento un permiso para cambio de uso de suelo del Ayuntamiento Constitucional de San Juan Bautista Tuxtepec, Oaxaca, no obstante, con posterioridad el municipio ha señalado que los permisos tienen inconsistencias que hacen posible la clausura de la obra en cualquier momento. Incluso la asamblea de ejidatarios y el Comisariado de Bienes Ejidales de Los Reyes dieron la calidad de “ejidatarios” a los empresarios Mauricio Justus Villarreal y Carlos Jinich Ripstein de Electricidad de Oriente para que pudieran usar los predios del ejido. Este trámite fue avalado por la Procuraduría Agraria y registrado en el Registro Agrario Nacional. Toda la burocracia del Estado estuvo al servicio de esta buena obra, olvidando que en el lugar habitan indígenas.

A todas y cada una de estas dependencias se les cuestionó a partir de solicitudes de información sobre la protección de los derechos indígenas e incluso derechos ambientales para el otorgamiento de los permisos que en sus relativas competencias entregaron. Las respuestas son ambiguas y evasivas porque a nadie

se le ocurrió estar obligado a respetar los derechos humanos. La mayoría de las dependencias aduce inexistencia de la información, otras se declaran incompetentes y remiten a quien se les ocurre. Por ejemplo, a la pregunta de si se realizó una consulta antes de entregar los permisos, la CFE remite a Conagua, la Secretaría de Energía al Municipio de Tuxtepec, y otras como Relaciones Exteriores, Gobernación y Semarnat remiten a la extinta Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).³⁶ Estas últimas expresan su premisa de que si es una cosa de indios, pues debe ser ahí donde lo resuelvan, no es asunto de ellos. A su vez, la CDI se declaró incompetente. Con relación a la pregunta sobre la situación de seguridad de Presa, argumento fundamental para saber si se puede o no hacer una obra que pone en peligro la vida de miles de personas, la Conagua entrega un informe del año 2003. No hay datos más recientes.

Una de las instancias que defendió con mayor ahínco el proyecto fue la Comisión Reguladora de Energía (CRE), que es un órgano administrativo desconcentrado de la Sener, creado el 4 de octubre de 1993 en pleno auge de las reformas neoliberales por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, con la idea de ser un órgano técnico autónomo que regulara de manera:

transparente, imparcial y eficiente las industrias del gas, de los refinados, derivados de hidrocarburos y de electricidad, generando certidumbre que aliente la inversión productiva, fomentando una sana competencia, propiciando una adecuada cobertura y atendiendo a la

³⁶ El 4 de diciembre de 2018 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, en consecuencia se abroga la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

confiabilidad, calidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios, a precios competitivos, en beneficio de los usuarios.³⁷

Lo que se olvida decir es que este sano y competitivo negocio se hace con bienes públicos para el beneficio de empresas privadas. Y que éstas son quizá “los usuarios” a los que se refieren, pues los usuarios comunes están subordinados a las condiciones impuestas por empresas monopólicas. La CRE tuvo una participación activa en las negociaciones, y sus funcionarios lo mismo advirtieron que en México no existían derechos colectivos, como amenazaron a los ejidatarios con tener que pagar millones de dólares a los empresarios cuyo negocio se estaba viendo amenazado. Cuando se les cuestionó sobre las deliberaciones y consideraciones que tuvieron para otorgar los permisos al proyecto respondieron lo siguiente:

Vale decir que a la solicitante (la empresa Electricidad de Oriente S.A. de C.V.) se le exenta de pago por el otorgamiento del permiso por tratarse de agua, energía renovable, se realiza para el aprovechamiento de entes privados, socios de la solicitante, y se argumenta que favorecerá “el abasto oportuno y eficiente de energía eléctrica es uno de los pilares en que se apoya el desarrollo del país, y constituye una condición necesaria para alcanzar las metas de crecimiento” y “Que el proyecto se ajusta a los criterios y lineamientos de la política energética nacional, no resulta inconveniente para el país y no afecta la seguridad, eficiencia y estabilidad del servicio público de energía eléctrica, por lo que, en términos del inciso b) de la fracción I del artículo 36, en relación con el artículo 36-Bis, ambos de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la Solicitante asumió el compromiso de poner a disposición de la Comisión Federal de Electricidad los excedentes de producción de energía eléctrica”.

³⁷ Misión de esta dependencia.

A la empresa no le cobran por el otorgamiento del permiso, no le imponen ninguna carga por usar una presa que se construyó con impuestos de todos los mexicanos, se les autoriza a generar energía para sus socios y se asume sin evidencias que “no resulta inconveniente para el país y no afecta la seguridad, eficiencia y estabilidad del servicio público de energía eléctrica”. Este es un claro ejemplo que destaca lo señalado por Moreira cuando afirma que:

[...] no podemos soslayar el vínculo que existe entre el Estado y los grupos de capital financiero, y las nuevas formas que adoptó como resultado de las reformas aplicadas, las cuáles implicaron la apertura financiera con ciclos de extranjerización predominantemente temporal y el fortalecimiento de una estructura oligopólica protegida por el gobierno en el entorno de una nueva estructura financiera mundial [...] (2002:181).

El proyecto se empieza a concretar a principios del año 2010, fecha en que inician las obras de construcción. Con fuertes cargas explosivas y en un radio cercano a la cortina de la presa inicia un proceso de devastación de árboles y todo lo aledaño al Arroyo Sal.

Mientras nos mostraba las evidentes cuarteaduras en la fachada de su casa, un ejidatario de Los Reyes comentaba: “pero ahora quieren que nosotros demos que este daño es por la explosión, si nos cimbraba todavía de madrugada, con el susto que nos despertábamos sintiendo que se iba a caer la casa, pero ahora sí, nosotros tenemos que darles pruebas de que es por su culpa que esto pasó. ¿Y yo cómo las consigo?”³⁸

³⁸ Registro 11 de marzo del 2011.

En un recorrido posterior por las zonas de devastación con ejidatarios, empresarios y los mediadores de la OPIC – con el Estado completamente ausente—, entre árboles derribados, cráteres en la tierra y enormes piedras esparcidas, tuve una breve charla con uno de los empresarios, la cual inició cuando pregunté “¿qué opina de estos daños?” A lo que dijo “ah, pero si no nos dejan terminar... al final todo esto va a quedar mucho más bonito de cómo estaba. Los voy a llevar a otras presas que hemos hecho y podrán ver cómo dejamos, pasto, árboles, realmente bonito”. “¿Pero las especies que se mueren, como la pepesca y las tortugas?” pregunté.

¿Cuáles especies?, tenemos los estudios que dicen que no hay afectación a especies. Y son de la UNAM ¿también van a dudar de la UNAM? Además, los avaló la Semarnat, aquí *nomás* está el dicho de esta gente. Pero mire, incluso si quieren tortuguitas o pescados se los podemos poner, *nomás* que nos dejen trabajar y verán cómo esto queda. Todo eso se puede, pero si no nos permiten avanzar pues... así se va a quedar.³⁹

Y así se quedó. La conversión terminó cuando el empresario me citó algo que evidentemente estaba pasando por su cabeza: el pasaje bíblico de la creación, para afirmar que Dios había entregado la tierra al hombre para transformarla, no para dejarla como estaba. Con eso quedó muy claro lo bien que el señor asumía su papel de mandatario de Dios.

Los pobladores de las cuatro comunidades temían que las potentes detonaciones dañaran la cortina de la presa, lo que ocasionaría una verdadera catástrofe en la región y se quejaban de la contaminación con cemento que estaban causando en el Arroyo.

³⁹ Registro 2 de junio del 2011.

Cruzando por esta situación, un emisario de los afectados contactó a Guillermo Padilla, quien fungía como investigador del CIESAS, y a unas abogadas de una ONG, Accountability Counsel. Ellas formaron un equipo de trabajo e hicieron campo para recabar la información necesaria sobre las violaciones al caso y el 10 de noviembre del 2010 presentaron una queja usando el mecanismo de controversia previsto por la Oficina de Rendición de Cuentas de la OPIC. La queja se presentó junto con organizaciones civiles mexicanas entre las que destaca Fundar, Centro de Análisis e Investigación, y con representación de las comunidades de Santa Úrsula y Paso Canoa. Las autoridades de Los Reyes, quienes habían recibido indemnizaciones y otros beneficios, no quisieron firmar bajo la amenaza de que tendrían que devolverlos, Cerrito estaba menos involucrada en el proceso, pero a través de un *adendum* del 17 de enero se incluyó como peticionaria en la queja.

La Oficina de Rendición de Cuentas de la OPIC está encargada de resolver los conflictos que surgen frecuentemente entre comunidades afectadas por los proyectos de inversión y los inversionistas favorecidos con los créditos de la OPIC. La Cámara de Diputados de Oaxaca también fue notificada a través de la entonces diputada de ese distrito Ángela Hernández Solís, y llamaron a los empresarios a explicar la situación del proyecto. Con este contexto, la OPIC decide suspender el crédito y abrir un proceso de negociación entre afectados y empresarios. En febrero del 2011 la obra fue detenida. El proceso hace evidente que en México ninguna autoridad veló por los derechos de los pueblos que el propio Estado ha reconocido, el caso no se judicializó en México para saber qué tan capaces son los jueces mexicanos de hacer justiciables los derechos reconocidos a los pueblos, y todo el sistema democrático del país para la defensa de los derechos indígenas

mexicanos fue sustituido por las reglas y órganos internos de un organismo financiero de los Estados Unidos. Roux señala que:

[...] la nueva configuración estatal intenta sustituir la vieja legitimidad corporativa con una nueva legitimidad democrática. Y, sin embargo, el nuevo poder del capital financiero, que destruye a su paso las soberanías estatales y socava el control estatal de las economías nacionales, produce un vaciamiento de las instituciones democráticas restauradas (2005:234).

Se abrió entonces una etapa de diálogo entre la empresa y las comunidades afectadas que constó de cuatro grandes reuniones. Entre el 5 y el 11 de enero del 2011 enviados de la OPIC realizaron reuniones en la región con representantes de las comunidades y otros actores, y determinaron que había condiciones para la negociación. Siguió los preparativos y a principios de marzo se decidió que Los Reyes podría participar en el proceso de negociación. El 11 de marzo se realizó el primer encuentro, en el que se acordó que la empresa detendría todas sus actividades en la región e iniciaría los estudios necesarios para hacer un proyecto alternativo que no afectara el Arroyo Sal, se buscaría un experto sobre seguridad de presas y la empresa entregaría todos los permisos, licencias y estudios sobre el proyecto para conocimiento de los afectados.

Entre mayo y junio se realizaron nuevos estudios, pero el experto seleccionado resultó refutado por los pueblos, pues sus estudios no tuvieron como base elementos de información técnica sino sólo sus observaciones. El 20 de julio el experto presentó resultados definitivos que afirmaban la seguridad de la cortina de presa, asimismo, confirmaba que el Arroyo Sal es un manantial que sería dañado por el proyecto originalmente planteado, lo que fue negado

en un principio por las empresas. En noviembre asistió a las comunidades para ratificarlo. Los resultados no convencieron a los representantes de las comunidades, por lo que los empresarios y algunos funcionarios federales los calificaron como intransigentes y beligerantes. La empresa también propuso un diseño alternativo del proyecto, pero tampoco convenció a los afectados.

A partir de este momento se convoca a las instancias del gobierno oaxaqueño para continuar con la mediación. La CRE, la Conagua y la Semarnat inmediatamente mostraron su anuencia para evaluar el nuevo proyecto y, seguramente, volver a dar los permisos. Los Reyes, a pesar de que en las negociaciones internas con las comunidades manifestó su apoyo al rechazo del proyecto, en el momento de las resoluciones finales volvió a estar de acuerdo con la propuesta, pero Paso Canoa y Cerrito se negaron de manera rotunda, mientras que Santa Úrsula se sumó a la negativa, pero por momentos sus líderes se mostraban ambiguos.

Uno de los temas que estos casos dejan al descubierto es la imparcialidad de los expertos que hacen los estudios de impacto. Como se observa tanto en el caso de Cerro de Oro y de Capulálpam, los expertos forman parte de un reducido círculo de consultores que con frecuencia son contratados por las empresas para darles este servicio. Esta situación pone en entredicho la autonomía de los expertos, dado que un dictamen negativo en un círculo profesional tan cerrado y en una situación de tanta concentración de capitales puede significarles no volver a ser contratados por las empoderadas empresas que se articulan con el Estado en el desarrollo de grandes proyectos.

El especialista contratado para dictaminar la seguridad de la presa contaba con todas las credenciales para hacerlo. El Dr. Raúl Flores Berrones sostuvo que la presa Cerro de Oro estaba

sumamente segura, sin embargo, reconoció que los instrumentos con los cuales se miden los posibles cambios estructurales y movimientos de la cortina de la presa son obsoletos, cuando no inexistentes, ¿cómo pudo determinar la seguridad de la presa entonces? ¿Con su experiencia y observación? La única forma de saber que no hay asentamientos en la cortina es la revisión de los llamados testigos externos, que son unos marcadores colocados a lo largo y ancho de la cortina y su funcionamiento es responsabilidad de Conagua, quien también reconoció que este instrumental ya no funcionaba y puso en duda que lo fueran a reparar a corto plazo. No obstante, no habían tenido empacho en dar los permisos que fueran necesarios. El experto también reconoció que otros equipos como los inclinómetros y los piezómetros, que también son indicadores de la mecánica de la presa, funcionaban adecuadamente. Asimismo, explicó que un factor que puede contribuir a la inseguridad de la presa es la existencia de árboles y arbustos en la cortina, ya que con sus raíces pueden provocar tubificaciones por donde el agua se filtre y reviente la cortina: “se puede causar en cualquier grieta causada por asentamientos diferenciales, temblores o grietas de tensión, e incluso a partir de hoyos dejados por raíces o troncos podridos. La falla puede ocurrir desde el primer llenado o después de varios años de construida la presa”.⁴⁰ En una visita conjunta con el propio Dr. Flores Berrones todos pudimos observar que la cortina de la presa estaba llena de matorrales y arbustos creciendo impunemente en su superficie. Además, reconoció que en la presa no existe un sismógrafo para reportar temblores que pudieran afectarla, pese a que se ubica en una zona que es de reconocida

⁴⁰ Exposición del Dr. Raúl Flores Berrones. Registro 3 de junio del 2003.

actividad sísmica. A pesar de todo, pudo determinar que la seguridad de la presa es incuestionable.

Otro experto, el ingeniero Ismael Morales Méndez, funcionario de Conagua, determinó igualmente que las fuertes detonaciones no habían perjudicado el desempeño de la presa porque no rebasaron el máximo permisible por las normas internacionales. Según explicó, esto significa que mientras el tope de la velocidad de partículas en una explosión es de 5 centímetros por segundo, el máximo nivel fue el de 0.7 centímetros por segundo. La gente de las comunidades no parecía muy convencida con los argumentos científicos, máxime que la información provenía de la propia empresa, porque Conagua tiene averiado el instrumental para hacer estas mediciones. El experto consideraba que la información era confiable, la gente de las comunidades, no. En el contexto de dicha reunión se dio este diálogo entre un ejidatario de Paso Canoa y el experto:

-Pero si los instrumentos están averiados, si no tiene datos ¿cómo están tan seguros de que todo está bien?

El experto respondió:

-Tengo más de treinta años de experiencia en esto, les pido que confíen en mí, yo no puedo jugarme mi prestigio arriesgando un juicio en una obra tan pequeña, a mí me pagan lo mismo llegue a la conclusión que llegue, además México tiene fama internacional sobre la seguridad de sus presas.

-Sí, sí. Todo muy bien, sabemos que es usted una eminencia, ¿pero cómo puede saber que todo está bien sin los datos, si no funciona ningún pinche instrumento?

-Sólo les puedo pedir que confíen en mi.⁴¹

⁴¹ Registro 12 de noviembre del 2010.

La respuesta formal de las tres comunidades –excepto Los Reyes— después de conocer los estudios y el nuevo proyecto fue que no aceptarían la reanudación de las obras. Ellos afirmaron que la actitud y el proceder de las empresas les causaba desconfianza y no podían arriesgar la seguridad de su región y de sus hijos ante estas propuestas poco claras. De hecho, un vecino de Los Reyes reconoció que con su indemnización él pensaba irse de la región para, con ese dinero, darle estudios a sus hijos.

El representante de la empresa norteamericana Latin Power III, Marc Frishman, se disculpó ante las comunidades por su forma de proceder para que éstas dieran su anuencia y se pudieran continuar las obras. En este punto las comunidades se mostraron inflexibles.

Ante esta situación las empresas y las agencias de financiamiento cabildearon con el gobierno del Oaxaca, de Gabino Cué, para que éste convenciera a las comunidades. El funcionario designado, proveniente de un partido de izquierda, afirmó que respetaría la decisión del pueblo, pero exigió que se aceptara la realización de nuevos estudios, ahora sí supervisados por el gobierno y con un carácter verdaderamente independiente.

En pleno 2020 el proyecto continúa detenido, aunque ha habido algunos intentos por parte de la compañía de reactivarlo. Al parecer en la actualidad hay una nueva política que está buscando que la generación de energía sea a través de proyectos gubernamentales y no a través de empresas privadas.

Sin embargo, existen otros casos, como el de San Dionisio del Mar, que muestran que el gobierno estatal también se ha decantado por el apoyo a las empresas, encabezando actos abiertamente represivos e intimidatorios y buscando dejar sin efecto algunas de las batallas legales que han conseguido ganar los afectados de ese

proyecto de generación de energía eólica, sobre todo por empresas transnacionales españolas.⁴²

Capulálpam de Méndez: defensa de la tierra, el territorio y los recursos naturales

Después del largo periodo de inactividad minera, los comuneros de Capulálpam, asesorados por profesionistas originarios del pueblo, detectaron los proyectos para reactivar la mina e iniciaron un fuerte proceso organizativo para resistir a su reinstalación. En Capulálpam se han dado primordialmente manifestaciones de fuerza social pero también lo han alternado con otras acciones, algunas legales.

En junio de 2006 presentaron una denuncia ante las autoridades ambientales por la contaminación de sus mantos freáticos, argumentando derechos ambientales y señalando, de paso, la protección a su identidad étnica. La evidencia de lixiviados contaminantes, aún en la actualidad, en la mina inactiva hicieron que la Procuraduría Federal del Medio Ambiente (Profepa) clausurara parcial y temporalmente las instalaciones y la maquinaria de la mina, en tanto la minera cuente con una nueva autorización en materia de impacto ambiental. Sin embargo, la empresa de inmediato realizó algunas actividades de mitigación con lo que volvió a mantener los bajos niveles de operación que mantiene, que consiste básicamente en bombear al agua de las minas y, de alguna forma, mostrar que la concesión sigue vigente.

A pesar de que la comunidad se ha impuesto en su negativa frente a la minería y que la empresa se vio obligada a suspender sus

⁴²Véase: <http://mexico.indymedia.org/spip.php?article2559>. Consultado el 5 de febrero del 2013.

labores de exploración, las concesiones mineras otorgadas por la Secretaría de Economía se mantienen vigentes hasta por 50 años y son prorrogables, como señalaba un funcionario de la delegación en Puebla de la Secretaría de Economía: “Eventualmente debemos dar plena certeza a los inversionistas que arriesgan mucho dinero para saber si hay o no hay el mineral, y luego para poner la infraestructura que les permita explotarlo... ¿Para que luego no puedan ver los dividendos de su obra?”⁴³ La perspectiva de este funcionario da absoluta prioridad a los derechos adquiridos de los empresarios sobre los derechos previos de los habitantes de la región.

Esta perspectiva sesgada del Estado es claramente ubicada por la comunidad de Capulálpam, que aunque tiene un obvio interés jurídico en revocar las concesiones, alberga muchas dudas sobre las posibilidades del derecho para lograr este fin y algunos de sus líderes más influyentes tampoco tienen plena confianza en ningún agente externo, particularmente abogados que pueden restar protagonismo a su liderazgo. Contrarios a las intuiciones de algunos activistas (Santos y Rodríguez 2007) sobre las posibilidades del derecho cosmopolita, los comuneros de Capulálpam dudan de las posibilidades de una estrategia jurídica exitosa. No obstante, la comunidad en coordinación con abogados de organizaciones de la sociedad civil ha desarrollado argumentos jurídicos que en distintos momentos esgrimen ante funcionarios del Estado.

La impugnación central de Capulálpam es que hay un otorgamiento irregular de las concesiones porque pasaron por alto el respeto al derecho a la consulta y la participación de los pueblos indígenas en lo que se refiere a sus tierras y territorios. Si hubiera

⁴³ Registro marzo del 2010.

justiciabilidad de estos derechos frente a dicha acción ilegal que evidentemente viola las obligaciones del Estado mexicano, sería evidente y necesaria la revocación o la anulación de las concesiones. Dadas las posiciones que se han perfilado en este conflicto esa es la única fórmula que daría certeza jurídica a la comunidad zapoteca para garantizar el uso, disfrute y disposición de su territorio y los recursos naturales.

A principios del 2000, luego de que la comunidad se da cuenta de la inminente reactivación de la minera y a partir de reuniones de los principales y de asambleas generales, se hace un balance de los costos y beneficios que les trajeron las décadas de minería y que marcan la historia reciente de Capulálpam. Comprenden que es vital para su continuidad como pueblo oponerse a dicha reactivación. Esto permite que dentro de la comunidad se levante un importante movimiento en contra de la extracción minera y la contaminación de sus recursos hídricos.

Desde ese momento hemos estado decididos, pueblo y autoridades, vamos juntos a rechazar este proyecto y cualquier otro, porque si la mina regresa se va a acabar nuestra agua, nuestro bosque y lo principal, nuestra organización de la que nos sentimos muy orgullosos todos aquí.⁴⁴

Ante la movilización, el gobierno del estado interviene intentando comprar líderes, amenazando a otros y ofreciendo recursos públicos a la comunidad a cambio de la anuencia a la explotación: “Varios de nosotros recibimos llamadas de amenaza en ese tiempo, era la época de Murat y estaban muy duros contra nosotros”.⁴⁵ Todas estas

⁴⁴ Ciudadana de Capulálpam. Registro 24 de septiembre del 2010.

⁴⁵ Asesor de Capulálpam, originario del Pueblo avecindado en Oaxaca. Registro 16 de octubre del 2009.

circunstancias llevan a Capulálpam a buscar el campo jurídico para dar la batalla contra la minería siguiendo las leyes del Estado mexicano.

Según la evaluación de los propios comuneros, además de violar sus derechos territoriales, la minería ha afectado su medio ambiente. Miembros del Comité de Defensa afirman que la mina busca apoderarse de abastecimientos clave del agua del municipio, aluden la desaparición de 13 manantiales de abastecimiento y cultivo, una contaminación del suelo con plomo y bifenilos policlorados (sustancias ya prohibidas en otros países), así como la contaminación del río grande.⁴⁶

En una conversación con un funcionario del gobierno del estado de Oaxaca sobre el tema de la mina de Capulálpam, él me explicaba que al hacer una evaluación de costos por ahora es poco factible que la empresa quiera hacer valer sus concesiones en este momento, pero que “tarde o temprano lo van a hacer, nadie deja enterrado su dinero por siempre, seguramente estarán esperando el momento oportuno”.⁴⁷ Otro argumento que es clave en el proceso de Capulálpam es agrario, pero se fortalece con el capítulo de tierras y territorios del Convenio 169 de la OIT. La Mina Natividad se encuentra dentro del territorio comunal de Capulálpam, y no es posible explotar el subsuelo (propiedad de la nación según la ficción jurídica) sin usar el suelo que pertenece a la comunidad agraria desde un ángulo del derecho, por un lado, y del pueblo indígena, por otro lado.

El caso Capulálpam ofrece distintas vías de tipo legal para abordarse. Cada una de éstas plantea la posibilidad de distintas estrategias para que este sujeto colectivo logre la justiciabilidad de los derechos que le han sido violados con el otorgamiento de las

⁴⁶ Entrevista con ex-autoridad agraria. Registro 4 de noviembre del 2010.

⁴⁷ Director de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado. Registro 18 de abril del 2011.

concesiones, aun cuando éstas no estén en ejecución. Hasta el momento el caso se encuentra en un *impasse*, dado que la mina no ha reabierto, pero las concesiones siguen vigentes.

El punto central de violación a los derechos indígenas son los títulos de concesión minera de exploración y explotación⁴⁸ otorgados por la Secretaría de Economía a las empresas mineras Continuum Resources Inc., la compañía minera Natividad y Anexas, S.A. de C.V. y al señor Fausto Calvo Sumano. Las autoridades responsables de estas concesiones son fundamentalmente federales, sin embargo, ninguna asume responsabilidad en la garantía de los derechos de los pueblos indígenas. Particularmente son responsables los secretarios de Economía, el de Relaciones Exteriores y el de Gobernación (como autoridades ordenadoras), así como el Coordinador General de Minería, el Director General de Minas y el Director de Cartografía y Concesiones Mineras (como autoridades ejecutoras).

En absoluta ignorancia de sus obligaciones, la Secretaría de Gobernación consideró que el respeto a la Constitución y los tratados internacionales le corresponde a los estados, por lo que se deshace de su responsabilidad.⁴⁹ Por su parte, la Secretaría de Economía consideró que ellos deben acatar la ley de minas y ésta no les obliga a consultar a nadie, por lo que sugería acudir a la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) o a la Semarnat.⁵⁰ La CDI y la Secretaría de Relaciones Exteriores se declararon incompetentes y le regresaron la pelotita a la Secretaría de Economía.⁵¹

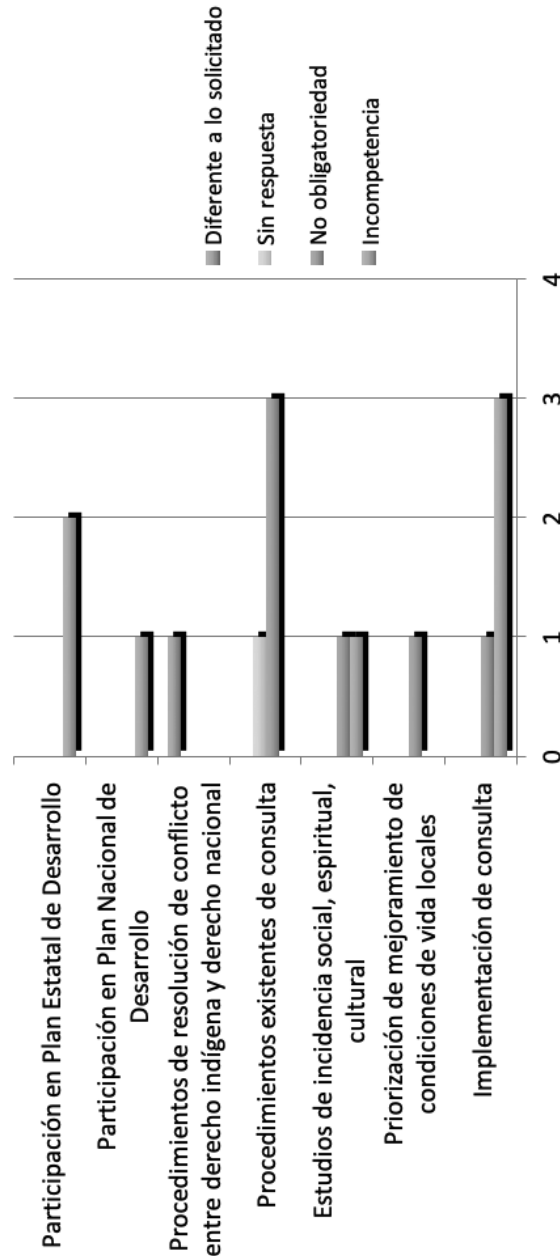
⁴⁸ Núm. 212068, 211287, 222595, 222829, 215326, 215327, 217517, 217519, 218456, 228264, 229091.

⁴⁹ Respuesta a solicitud con folio 0000400180211.

⁵⁰ Respuesta a solicitud con folio 000100012521.

⁵¹ Respuesta a solicitud con folio 0062500019211.

Gráfica sobre las solicitudes de información pública



Elaboración propia con base en las respuestas a solicitudes de información realizadas en 2011

Nadie se hace responsable de consultar ni de salvaguardar los derechos indígenas. Nadie responde por consultar a los pueblos indígenas para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo como lo mandata la Constitución. En general, el Estado oscila entre un engorroso burocratismo, una ignorancia patente y la consabida indiferencia a la suerte que pueden correr los indígenas. El proyecto económico marca la pauta, y los derechos de los pueblos están subordinados al mismo.

Aunque las demandas que ha encabezado Capulálpam tienen pleno asidero constitucional y convencional, de manera que es perfectamente factible solicitar la nulidad de las concesiones, la forma en que el Estado asume estos compromisos hace difícil navegar por sus engorrosos procedimientos.

Aunque la CPEUM obliga a todas las autoridades a poner los derechos humanos por encima de cualquier otro ordenamiento, en México no son necesariamente éstos los que priman. Las resoluciones finales están en la interpretación que los jueces — particularmente los ministros de la SCJN—, desean dar a la *doxa*, es decir, al *corpus* de las leyes (Kennedy 2010). Recientemente un magistrado de un Tribunal Colegiado de Circuito me explicaba un caso en el que él decidió poner los tratados internacionales y los principios constitucionales de derechos humanos por encima de un criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El asunto ya no tenía otra instancia, la resolución de los magistrados tenía que haber puesto un final definido al asunto y éste era un final feliz porque los derechos humanos estaban sobre ciertos intereses patronales. Aun así, los ministros de la Corte atrajeron el asunto en un violento acto de autoritarismo jurídico y revocaron la resolución de los magistrados argumentando que aunque sí estaba más apegada a un criterio de derechos humanos los magistrados no

podían desatender los criterios de la Corte, así fueran equívocos. Más aún, la Corte remitió el asunto al Consejo de la Judicatura para que se evaluara si los magistrados habían incurrido en alguna responsabilidad de carácter administrativo.⁵² La necesidad de control de un cuerpo de élite sobre las posibles interpretaciones de derechos humanos es fundamental para que la aprobación de derechos no se contraponga a los proyectos económicos y a la visión histórica que estas élites mantienen sobre ciertos sujetos sociales, como los pueblos indígenas. Desde esta perspectiva es difícil confiar en los criterios de este poder como garantes de derechos.

En ese sentido, quizá la determinación de Capulálpam de no acudir al Poder Judicial de la Federación sea sensata. Ensayar un juicio de garantías en el que se argumentará que las concesiones mineras otorgadas a Continuum Resources y Compañía Minera Natividad, y posteriormente vendidas a Sundance Minerals LTD son actos de autoridad que violan los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad agraria e indígena de Capulálpam, sería un acto arriesgado de cara a las bajas capacidades que ha mostrado el Estado para hacer eficaces y justiciables tales derechos. Independientemente de ello, una eventual ejecución de las concesiones mineras privaría al pueblo del disfrute de sus tierras y aguas, y con ello le quitarían la posibilidad de reproducirse como una entidad cultural que conserva en todo, o en parte, sus propias instituciones económicas, políticas, sociales y culturales, tal como lo consagra el artículo 2º de la Constitución.

Podemos concluir que aunque las demandas de Capulálpam tienen diferentes asideros en el campo jurídico y a partir de ello

⁵² Conversación con magistrado de circuito en materia del trabajo. Registro 24 de enero del 2013.

podieran representar un triunfo si se aplicaran de manera garantista hacia los pueblos indígenas, hay dificultades claras para que esto se concrete por esa vía. Estas reglas están sujetas a una interpretación judicial y, como vemos, ésta siempre dependerá del sesgo ideológico de los jueces (Kennedy 2010) y del modelo de Estado que opere en la mente de los funcionarios (Melossi 1992). Este *hábitus*, a su vez, se amolda a los intereses económicos y políticos de los funcionarios, así como sus acendradas perspectivas culturales (Bourdieu 1995). Si con las demandas autonómicas de autogobierno y territorio el Estado muestra límites que van más allá de una brecha salvable de implementación, queda ver su respuesta a los reclamos de ciudadanía étnica que algunos indígenas enarbolan.

Cepiadet: Acceso pleno a la justicia del Estado¹

La reflexión de este capítulo trata de una serie de adecuaciones que el sistema de justicia estatal debe adquirir a fin de lograr una pertinencia cultural que permita que no se distorsionen los objetivos supuestos de la función pública por el factor de la diversidad étnico-cultural.

Para este capítulo, el contenido de los derechos fue “desempaquetado” (Hunt 2006) a partir de una serie de reuniones de trabajo con los miembros del Cepiadet, en las que discutimos, desde su perspectiva, cuáles eran los alcances de tales derechos y, en consecuencia, cuáles eran las obligaciones del Estado que se desprendían de éstos.

¹ El presente capítulo se elaboró a partir una metodología colaborativa. En conjunto con el Cepiadet, realizamos una propuesta metodológica para recabar la información empírica en el año de 2010. Logramos obtener información útil para esta investigación y también para que ellos realizaran un diagnóstico sobre la situación que guardan los derechos lingüísticos (<http://www.cepiadet.org/pdf/INFORME%20SOBRE%20EL%20ESTADO2010.pdf>). Con esta información deseábamos en conjunto documentar tanto las percepciones como las prácticas de los funcionarios estatales. Para mí fue también importante entender la lógica y el tamiz de interpretación de los propios miembros del Cepiadet. Así mismo, es preciso señalar que las entrevistas efectuadas en el año 2017 fueron realizadas por la Dra. Gisela Carlos Fregoso en el marco del proyecto “El Anti-Racismo Latinoamericano en Tiempos ‘Post-Raciales’ – (LAPORA).

Aquí resulta relevante hacer una reflexión introductoria sobre la identidad de este actor indígena. Siguiendo los modelos de identidad étnico-política esbozados por De la Peña (2005), hasta ahora hemos hablado de lo que él define como identidades “comunitaria tradicional” y “comunidad reinventada”. En el caso de Cepiadet estaríamos hablando de jóvenes profesionistas adscritos a un grupo étnico y hablantes de lenguas indígenas cuyas edades fluctúan entre 24 y 35 años. Pertenecen al modelo de “intelectuales indígenas”, pues justamente dadas las características poscoloniales o de colonialismo interno de nuestra sociedad, ellos juegan el papel de intermediarios o *brokers* al ser profesionistas que retoman un discurso y una identidad étnica para cumplir un rol entre el Estado y sus comunidades. No obstante, se distancian del modelo de *broker*/intermediario convencional porque su formación ya no responde a un impulso o una política específica del Estado para ubicarlos como intermediarios funcionales a un proyecto político explícito y específico como lo fue el proceso de aculturación y el integracionismo (Aguirre 1957).

Los integrantes de Cepiadet se han formado en el horizonte pluralista más que en el integrador, y por lo menos en este momento asumen este papel desde la llamada sociedad civil organizada (Isunza 2001; Isunza y Olvera 2006). Estos jóvenes suelen ser los hijos de la primera generación de “intelectuales indígenas” que se posicionan de manera distinta frente a un Estado que ya no garantiza su incorporación al aparato público. Sin embargo, es necesario decir que después de su paso por Cepiadet muchos miembros han sido integrados a la burocracia estatal y federal, pero sin duda con una perspectiva crítica y proactiva en sus trabajos. Así, Cepiadet, instancia creada por ellos mismos –por la generación de profesionistas anterior a los actuales miembros–,

juega una suerte de plataforma para elevar demandas basadas en su conocimiento, experiencias profesionales y de vida, y funge como última etapa de formación o escuela crítica; a más de una década de su creación, es un referente en materia de derechos indígenas a nivel estatal.

Como antes señalamos, las normas relativas al acceso a la justicia con pertinencia cultural tienen una dimensión objetiva, pero en este caso pasan también por la interpretación del Cepiadet y del investigador. Están basadas en los estándares internacionales y son las que se usan a lo largo del capítulo como parámetro para la exploración respecto del cumplimiento o no de las obligaciones del Estado.

No es difícil prever que en este caso tampoco encontramos un cabal cumplimiento de lo que plantean las normas, pero el incumplimiento responde a otro modelo de respuesta. Frente a los derechos de libre determinación el modelo es “te reconocemos tus derechos, pero éstos tienen límites; tus derechos están (muy) subordinados al Estado y los valores fundamentales del mismo”. En el caso de los proyectos de “desarrollo” el modelo de respuesta es “tienes ciertos derechos pero tu interpretación es ilegal y no te puedes oponer al progreso”. En este tercer caso la legitimación del derecho está mucho más incorporada al discurso oficial, pues no exige adecuaciones políticas o económicas al proyecto hegemónico, sino una actuación pertinente de eso que ya hace el propio Estado. En este caso, podemos modelar las respuestas en un “Sí, existe la obligación del Estado, pero no nos toca a nosotros, pase a la siguiente ventanilla”, también se puede dar una respuesta en términos de “No tenemos recursos, nos falta presupuesto o vamos muy, pero muy lentos...”: es el Estado burocrático quien responde.

Para los colegas del Cepiadet, la formulación de estos derechos es clara y de ella se desprende la necesidad de implementar acciones inmediatas pero también a largo plazo, particularmente proveer de intérpretes y traductores de lenguas indígenas en las instituciones estatales, así como fortalecer la autonomía y la libre determinación de las comunidades y pueblos indígenas a través de estrategias implementadas en los ámbitos comunitario y estatal, y tener funcionarios sensibilizados y conocedores de los temas relativos a derechos indígenas: “El Estado tiene la obligación de entenderse con los indígenas, no los indígenas de entenderse con el Estado. Si esto se hubiera entendido muchos inocentes no estarían en las cárceles”.² Otro de sus miembros lo resume así:

Hay resistencia hacia algunas cosas que planteamos, no creen que sean posibles, algunos se asustan cuando les decimos que las comunidades pueden resolver asuntos, algunos dicen que eso no es posible. Y la misma experiencia nos ha dicho que no es cierto, que no es así, pero todavía hay mucha resistencia en el aparato de justicia para que se respeten los derechos indígenas y más bien lo ven como un requisito que no tiene mayor importancia.³

Por lo tanto, de acuerdo con la mentalidad de los funcionarios judiciales, las nuevas normas son difíciles de aplicar, son contrarias a otras leyes o no son claras en torno a quién le compete asumir esta obligación. Una jueza, por ejemplo, me decía “nosotros somos jueces y aplicamos justicia, ya con eso tenemos trabajo suficiente como para preocuparnos de aprender idiomas indígenas o andar buscando traductores”.⁴ Aunque antes de los noventa las leyes no

² Miembro del Cepiadet. Registro 18 de noviembre del 2010.

³ Miembro del Cepiadet. Registro 10 de julio de 2017.

⁴ Jueza penal de primera instancia. Registro 24 de octubre del 2011.

explicitaban derechos específicos a los pueblos indígenas, como en los otros casos, los nuevos derechos reconocidos no llegan a una “mente en blanco”; no había leyes pero los funcionarios ya tenían lógicas de actuación impregnadas de patrimonialismo –“no tenemos dinero para eso”—, simplificaciones burocráticas –“para las traducciones usamos a la chica que nos ayuda con la limpieza”—, y prejuicios sociales –“los indígenas siempre nos están tratando de engañar”.⁵ Lógicas que les impiden concebir su trabajo como un servicio público y que les dificultan aceptar a los indígenas como sujetos de derechos. A fin de cuentas, es otra expresión de la perspectiva de colonialismo interno que pervive en la mentalidad del funcionario y en buena parte de la sociedad mexicana. Sin embargo, existe un tipo de negación que lleva a los jueces a suponer que sus concepciones personales no afectan sus resoluciones.

Con cierta prisa e impaciencia por nuestras preguntas, como quien se encuentra agobiado de trabajo y de manera forzada debe atender a una visita inesperada, un juez instalado en su despacho privado dentro de un juzgado en Ixcotel atendía a la cita que habíamos programado con semanas de anticipación. El juez nos miraba poco y mantenía su mirada alterna entre el monitor de su computadora y unos papeles sobre su escritorio. En ese contexto le pregunté directamente que si pensaba que el racismo y la discriminación social hacia los indígenas se podían ver reflejados en sus sentencias. Por primera vez en más de 10 minutos de entrevista dejó lo que estaba haciendo y me miró para responder:

Como dice el dicho, a nosotros nos dan los hechos y nosotros damos el derecho. Nosotros no tenemos que meternos mucho en las cuestiones

⁵ Fragmentos de entrevistas con jueces y juezas y otros funcionarios del sistema de justicia de Oaxaca y federal en Oaxaca durante los años 2010 y 2011

o vicisitudes sociales. Saber si es indígena me sirve para saber si necesita un traductor o si hay que atenuarle la pena por su atraso cultural, pero nada más. Su situación social o la historia de su pueblo, o cómo lo tratan en el mercado a mí no me sirve de nada, la justicia es ciega a estas cuestiones, nos interesa conocer los hechos y aplicar la valoración jurídica que corresponde a los mismos. Nada más.⁶

Crear que el trabajo que realiza es ajeno a sus concepciones personales o al *hábitus* racista de la sociedad o de las instituciones (Hernández 1998; Montes 2004) es una manera de sublimar las frecuentes injusticias que comenten contra los “presuntos culpables”,⁷ entre los cuales los indígenas suelen ser víctimas recurrentes (Martínez 2005 y 2011). La negación les permite desproblematizar una relación que en la práctica plantea muchas cosas por resolver, sean conscientes o no de ello, pues en su trabajo se proyectan necesidades históricas de control social del Estado (Melossi 1992) sobre los indios y sus propias concepciones sociales e ideológicas (Kennedy 2010). Dado que, como explica Bordieu “las relaciones sociales no podrían reducirse a relaciones entre subjetividades animadas de intenciones o ‘motivaciones’ porque ellas se establecen entre condiciones y posiciones sociales y tienen, al mismo tiempo, más realidad que los sujetos que ligan” (1999:33).

⁶ Entrevista juez penal del distrito del Centro. Registro 9 de octubre del 2010

⁷ Es el título de un documental realizado por investigadores mexicanos de la universidad de Berkeley, California, que tuvo un relativo éxito taquillero durante el 2010. En él se muestran las formas típicas de actuación de las instituciones de justicia, que ante su total incapacidad para investigar hechos, crean culpables ficticios que les sirven de chivo expiatorio en los frecuentes casos de delincuencia común, y que reflejan la absoluta ineficiencia de la justicia en México. Véase sitio oficial: <http://www.presuntoculpable.org/>. Consultado 9 de agosto del 2012.

Acceso a la justicia con pertinencia cultural

El acceso a la justicia es uno de los derechos no autonómicos, es decir, aquellos que pueden ser ejercidos directamente por los individuos que se han ido reconociendo como miembros de los pueblos indígenas. Tal derecho ha sido particularmente enfatizado por la legislación nacional e internacional y este énfasis particular no es casual; históricamente los indígenas han sido víctimas recurrentes de un sistema judicial ineficiente y corrupto (Stavenhagen, 1998; Gómez 1989; OACNUDH 2007; Salazar 2008).

Los parámetros legales desde los cuáles se define un juicio justo están descritos con cierta objetividad por los instrumentos internacionales e implican que las personas vinculadas al proceso sean oídas públicamente,⁸ que cuenten con las debidas garantías dentro de un plazo razonable, que sean juzgadas por un juez o tribunal competente, independiente, imparcial y establecido con anterioridad por la ley.⁹ A partir de una lectura de estos principios, los miembros del Cepiadet entienden que en las regiones indígenas las fórmulas legales: “ser oído”, “dar a conocer sus derechos”, “que el juez sea competente”, etc., no pueden ser entendidas sin que se dé un diálogo en la lengua indígena de la persona inculpada.¹⁰ No obstante, ellos como abogados saben que los procesos legales se llevan a cabo mediante actos de habla (Searle 1994; Morales 2011),

⁸ Puede afirmarse que un elemento de este derecho es que los juicios sean públicos, ya que existen normas internacionales que mencionan específicamente el elemento de la publicidad al señalar que “toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial”, Art. 14, 1. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

⁹ Art. 8, 1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y Art. 14, 1. del PIDCP; en el mismo sentido, el Art. XXVI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) y el Art. 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH).

¹⁰ Seminario de trabajo interno, octubre del 2010.

en los cuales se usa un lenguaje cifrado o las palabras no siempre representan lo que en el uso común del lenguaje significan. Sin embargo, sus reflexiones parten de la creencia difundida de que en el sistema: “todos deben ser oídos en el juzgado”. Este principio formal con frecuencia no se verifica en la práctica, en realidad el principio significa que, salvo en las declaraciones, un abogado “hablará por ellos” según los usos y las convenciones del lenguaje jurídico cifrado.

Este derecho adquiere características particulares con relación a la identidad cultural de las personas, ya que la ley dispone que en los juicios que involucran indígenas se deben observar tres derechos específicos:

- a) Que sus especificidades culturales sean tomadas en cuenta por el juzgador.
- b) Contar con traductor o intérprete.
- c) Verificar si el caso no fue juzgado o pertenece a la jurisdicción indígena.

En esta lógica argumentativa no sólo se trata de nuevas formalidades al ya de por sí formalizado proceso, sino medidas que tendrían que implicar una nueva visión del Estado, tanto de los ciudadanos como de sus propios funcionarios. Así es como las personas que integran el Cepiadet reflexionan durante un taller interno: “En mi opinión, nación multicultural significa una nueva justicia, nuevas políticas públicas, y no nuevos requisitos para que se siga ejerciendo el dominio sobre los indígenas”.¹¹

¹¹ Miembro del Cepiadet. Registro 23 de noviembre del 2010.

En consonancia con las normas internacionales que reconocen derechos de los pueblos indígenas, la impartición de justicia en un país con población indígena tendría que traducirse en una justicia intercultural (De la Peña 2005). Es decir, aquella en donde se comprendan diferentes idiomas, se apliquen distintos referentes normativos y se admitan distintas formas de hacer justicia, tal como han venido proponiendo las constituciones de Ecuador y Bolivia (Yrigoyen 2010), y la justicia colombiana (Sánchez y Jaramillo 2000). En tal sentido, sería obligación del Estado proveer una serie de medidas especiales para la realización de tales derechos.

Un derecho clave relacionado con el acceso a la justicia desde una perspectiva culturalmente adecuada es el llamado derecho de autoadscripción. De acuerdo con el artículo 2º de la CPEUM “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”. Esto significa que es derecho y responsabilidad de los pueblos y personas indígenas definir su pertenencia a estas colectividades y no una prerrogativa del Estado. Consistente con este principio, el Convenio 169 de la OIT, en su artículo 2º, también señala que son los propios indígenas quienes tienen el derecho de autoidentificarse como tales.¹²

En el caso *Saramaka. vs. Surinam*, la CoIDH consideró que era posible que las personas que vivían fuera de la comunidad y habían cambiado sus formas de vida tradicional ejercieran los mismos derechos que los que habitan dentro, siempre y cuando la propia

¹² En este sentido es improcedente solicitar peritajes antropológicos o culturales para “demostrar” que una persona es o no indígena, bastando con su autoidentificación o autoadscripción para considerarla como tal.

comunidad lo avalara. De acuerdo con este tribunal, la decisión sobre la pertenencia étnica corresponde “sólo al Pueblo Saramaka de conformidad con sus propias costumbres, y no al Estado o (la) Corte”.¹³

Una vez que queda identificado quién es el indígena, éste se vuelve titular de un conjunto de derechos que harán posible su pleno acceso a la jurisdicción del Estado. Este derecho está contenido en la fracción VIII del artículo 2º de la CPEUM y establece que “en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales”.

“Tomar en cuenta” significa, por una parte, respetar los propios sistemas normativos de los indígenas, lo cual puede tener como efecto que el asunto deba ser tratado por una autoridad indígena, que el asunto ya fue juzgado por ésta, o que la actuación de un individuo pudo tener como justificación el cumplimiento de un deber o el ejercicio de un derecho reconocido por su propio sistema normativo. En estos casos, a los indígenas no puede exigírseles otra conducta, pues, aun cuando se tratara de una conducta antijurídica y punible, debería considerarse el hecho de que ha sido realizada bajo cierto condicionamiento cultural.

Por supuesto que la frase “deberá tomar en cuenta” no puede ser interpretada como licencia de impunidad para los indígenas como suelen señalar algunos jueces.¹⁴ Es decir, no se trata de validar cualquier conducta realizada por un indígena sino comprender si

¹³ Oswaldo Ruiz Chiriboga y Gina Donoso, *Pueblos indígenas y Corte Interamericana: Fondo y Reparaciones* (Bélgica: 2010), versión manuscrita, p. 15.

¹⁴ Durante un seminario con jueces de Oaxaca, promovido por la OACNUDH, al explicar este derecho una jueza expresó “y qué, ¿sólo por ser indígenas van a cometer los delitos que se les dé la gana y la justicia se va a queda nada más viendo?”. Registro Noviembre del 2011.

ésta se realizó en apego a las normas y/o a la lógica cultural de la sociedad particular a la que pertenece, y que ésta tiene un reconocimiento constitucional y convencional expreso.

De esta forma, el deber de “tomar en cuenta” se convierte en una obligación, no en una potestad del juzgador y puede redundar en alguna excluyente de responsabilidad o en una atenuación de la pena para los inculpadados penales. En otras materias puede significar la convalidación de actos jurídicos realizados de acuerdo con las instituciones propias de la comunidad, por ejemplo, matrimonios, sucesiones, traslados de dominio, trabajo comunitario no remunerado, cooperaciones para fiestas, reglas para la obtención de derechos políticos, obligaciones derivadas de la reciprocidad, respeto a ciertos principios religiosos que ordenan la cultura, etcétera.

Cabe hacer notar que para el cumplimiento de esta obligación judicial el peritaje antropológico es una prueba fundamental que el Código Federal de Procedimientos Penales contempla como medio de prueba, no así en el Código Procesal de Oaxaca. A raíz de la reforma penal del 2008 los nuevos códigos aprobados en las entidades federativas han dejado de reconocer este medio de forma explícita.

De acuerdo con el criterio de la SCJN, los jueces están obligados a:

indagar cuáles son las costumbres y especificidades de la comunidad a la que se vincula que han podido influir en el desarrollo de los hechos enjuiciados, la materialización de los elementos objetivos o subjetivos del tipo, los aspectos de los que depende la culpabilidad del acusado, etcétera”.¹⁵

¹⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, XXX, Tesis Aislada: 1ª. CCXI/2009, registro IUS 165720, p. 290.

Posiblemente la intención de esta resolución es humanizar la pena que se impone a un acusado, más que reconocer que en algunos casos éstos tendrían derecho a castigar o dejar de castigar conductas distintas a las previstas por los códigos penales, sin embargo, la apertura a la valoración cultural queda ya planteada.

Es evidente que algunas de estas instituciones pueden, en apariencia o en hecho, contravenir otros principios constitucionales o de derechos humanos, particularmente derechos individuales. En estos casos, más que tener una preferencia *a priori* por la interpretación occidental y liberal del derecho (Santos 2002; Carballo 2011; De la Peña 2005), sería necesario hacer una ponderación de derechos basada en un exhaustivo análisis cultural de los valores protegidos por la norma indígena; las posibles consecuencias para la preservación cultural; y las formas en que la cultura indígena puede incorporar derechos sin poner en riesgo su continuidad como pueblo. En relación con lo anterior, resultan emblemáticos diversos casos resueltos por la Corte Constitucional de Colombia (Ariza 2008; Solano 2004).

La señalada fracción VIII del artículo 2º constitucional también dispone que los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. Este reconocimiento es muy relevante por varias razones, en primer lugar, debido a que normalmente cuando se habla de intérpretes se alude únicamente a personas que hablan la lengua, cuando en realidad también se está haciendo referencia a defensores culturalmente adecuados, es decir, que conocen la cosmovisión y cultura de las personas indígenas. En segundo lugar, porque contar con un intérprete y un defensor es un derecho no sólo de los procesados penales sino de todo indígena que participe en un juicio ante la jurisdicción del Estado. Y en tercer lugar, porque

no es un derecho exclusivo de indígenas monolingües. El derecho de los indígenas a contar con un intérprete o traductor para que puedan comprender y hacerse comprender dentro del proceso también está consagrado en el artículo 12 del Convenio 169 de la OIT.

Como en el derecho procesal penal para el caso de indiciados, el estándar de derecho internacional señala que durante el proceso toda persona acusada de un delito, y en particular los indígenas, tienen derecho en plena igualdad y como garantía mínima a ser asistidos gratuitamente por el traductor o intérprete si no comprenden o no hablan el idioma del juzgado.¹⁶ Sin embargo, como antes señalaba, éste es el tipo de derecho que puede legitimar la acción del Estado hacia los indígenas sin que ello implique cuestionamientos o ajustes políticos y económicos más estructurales. Quizá por ello la interpretación de la Corte mexicana sobre el alcance de este derecho señala que en el caso de los individuos pertenecientes a pueblos indígenas esta prerrogativa no es sólo para las personas monolingües, sino que es derecho de todo indígena, independientemente de su grado de comprensión del castellano. Desde esta perspectiva, hablar en su lengua propia es un derecho de todo indígena que participe, en cualquier carácter, en un juicio ante los juzgados y tribunales de la República Mexicana, lo cual, como veremos, no significa que en la práctica se pueda hacer.¹⁷

La ley secundaria desarrolla este derecho señalando que todo mexicano puede comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas,

¹⁶ Artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 14.3.3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, XXX, Tesis Aislada: 1º CC-VIII/2009, registro IUS: 165717, p. 293.

culturales, religiosas y cualesquiera otras.¹⁸ Este principio presenta una contradicción con el artículo 124-bis del Código Federal de Procedimientos Penales que sigue señalando que la garantía del intérprete y traductor tutela tanto a extranjeros como a indígenas que no entiendan correctamente el castellano. En virtud del control de constitucionalidad al que están sometidos las y los jueces después del 2011 y la tesis aislada antes señalada, el derecho a traductor o intérprete no puede estar condicionado al bajo nivel de castellanización del procesado, sino que es un derecho pleno e irrenunciable de la persona indígena.

Como la práctica y algunos estudios lo demuestran (Cepiadet 2010; Salazar 2008; OACNUD 2007), el problema para que los indígenas puedan ser asistidos por intérpretes y defensores que conozcan de su lengua y cultura es que éstos no existen. No hay procesos claros para certificar competencias que avalen estos conocimientos y todo el andamiaje normativo se queda en buenas intenciones por esta razón. Hay que señalar la existencia de un *Convenio de colaboración entre el Consejo de la Judicatura Federal y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI)* del 16 de abril del 2012, en el que ambas instituciones dicen que fortalecerán la certificación de peritos e intérpretes en lenguas indígenas para asistir en procesos jurisdiccionales, y las y los jueces podrán tener acceso al Padrón Nacional de Interpretes y Traductores en Lenguas Indígenas (PANITLI).

Como ya se ha señalado, los indígenas tienen la doble condición de sujetos colectivos con derecho de libre determinación que demandan el respeto del Estado a sus culturas, instituciones y formas de vida. Por otra parte, son personas –mayormente en

¹⁸ Artículo 9, Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

condiciones de pobreza– que requieren de acciones afirmativas del Estado para la plena realización de sus derechos. Por ello, la transformación de las prácticas en el ámbito de la justicia tendría que ir en ambos sentidos.

De acuerdo con la fracción VIII del apartado A del artículo 2º de la Constitución, en el ámbito de la justicia estatal, es la prerrogativa de quienes se autoadscriben como indígenas, que sus especificidades culturales y sistemas normativos, costumbres o derecho consuetudinario sean tomados debidamente en consideración cuando les sea aplicada la legislación nacional.

El respeto a los sistemas normativos indígenas no quiere decir que los órganos del Estado juzguen conforme a éstos. Un juez señalaba como preocupación que era imposible que además del Código Penal ellos aplicaran el montón de sistemas normativos que tenía cada comunidad indígena en Oaxaca.¹⁹ Aplicar el sistema normativo indígena compete a las propias instituciones indígenas. Lo que la fracción VIII refiere es que cuando se aplique “la legislación nacional o estatal” en un asunto que es de competencia de los órganos del Estado, deben considerar las especificidades culturales y también las normas indígenas. Ello puede significar que a través de la solicitud de periciales antropológicas u otros medios de prueba, como actas de la comunidad o consejos de ancianos, los juzgadores se alleguen de la mayor información posible y ésta les permita discernir si la conducta de que se trata es relativa a algo mandatado por el sistema normativo de la comunidad o bien es una conducta antijurídica en cualquier contexto.

El derecho a que se tomen en cuenta las prácticas normativas de la comunidad del sujeto es quizá el más importante de este

¹⁹ Seminario con jueces indígenas organizado por la OACNUDH. Registro Noviembre del 2011.

conjunto, ya que esta consideración es de carácter sustantivo. Esto tiene relación con el fondo del asunto y no sólo con un requerimiento procesal formal, ya que tiende a explicar la conducta desplegada por un sujeto que actúa bajo un sistema normativo indígena y que por ello tiene su propia concepción sobre lo obligatorio, lo permitido y lo prohibido, como cualquier norma. En este sentido vuelve a ser una referencia hacia el Estado multicultural que entiende el reconocimiento como una redistribución del poder político y una ampliación de referentes económicos (Santos 2010).

Es importante sopesar, en el plano de la argumentación, que lo más delicado del enfoque cultural radica en evitar reproducir los estigmas de racismo y discriminación en que incurrió el sistema jurídico penal aduciendo “atraso cultural” y “aislamiento social”. Estas valoraciones permanecieron por muchos años en el código punitivo federal como una muestra clara del colonialismo interno que subyace en el tratamiento jurídico de los indígenas. Es fundamental que los argumentos vayan acompañados de pruebas idóneas, como los peritajes culturales o jurídico-antropológicos, que sirven para ilustrar a las y los jueces sobre el contexto cultural de las personas o sobre los sistemas normativos indígenas que obligan, facultan o prohíben conductas a los individuos de la comunidad. Estas periciales permiten entender los condicionamientos culturales de las personas, y las periciales jurídico-antropológicas auxilian al juzgador y a la juzgadora para comprender cómo las instituciones, los procedimientos y las normas de los pueblos indígenas son determinantes de las conductas de la comunidad.

Cepiadet: Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción²⁰

Cepiadet es una organización formada por estudiantes indígenas de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, todos ellos hablantes de una de las lenguas indígenas de la entidad. Su visión del indígena es de una persona que debería gozar en plenitud de sus derechos ciudadanos, que conserva los rasgos propios de su identidad cultural, sin que ello deba significar exclusión o discriminación. Su noción étnica no está necesariamente unida a la comunidad y a la cultura campesina (De la Peña 1995 y 2005; Dietz 2009; Vásquez 2010), sino a su incorporación a la sociedad nacional a través de un Estado multicultural, lo que según sus ideas implica que haya funcionarios de diverso origen cultural que apliquen políticas públicas y que permitan a cada persona vivir conforme a sus valores, hablando su idioma y conviviendo en términos de igualdad con el resto de la sociedad. Quizá esta idea de que el Estado debe incorporar personas indígenas es un resabio del modelo del intelectual indígena como intermediario entre el Estado y la comunidad (De la Peña 2005). Sin embargo, en su imaginario, más que un intermediario, el modelo de funcionario que prefiguran tiene competencias interculturales para que indígenas y no indígenas se sientan representados y puedan acceder desde su identidad a los servicios estatales (Dietz 2009).

²⁰ Véase: <http://cepiadet.org>. Consultado 13 de octubre de 2017.

Quizá la definición más clara del Cepiadet es que se opone a un modelo de Estado monocultural inspirado en la perspectiva jurídica *monista*, y aspira a otro Estado multicultural desde la perspectiva jurídica *pluralista* (Kimlikca 2003). Aunque en muchos aspectos su discurso hace referencia a las ideas del *comunismo* oaxaqueño (Martínez Luna 2010), su lucha es más bien civilista, pero encuadrada a una noción multicultural liberal.

La mayoría de estos jóvenes narran que en su proceso de escolarización tuvieron que abandonar sus comunidades, y todos ellos tienen experiencias de exclusión y vergüenza por hablar su lengua cuando acudieron a ciudades más grandes. Asimismo, en su narrativa es una constante escuchar cómo intentaron aculturarse y dominar el uso del castellano como medio para evitar la discriminación. La mayoría de ellos tienen un manejo sobresaliente del idioma castellano, algunos incluso tienen un manejo sofisticado del lenguaje, con extremada propiedad y formalidad.

A mí me avergonzaban en la escuela porque no podía hablar bien el español: me decían el indito y eso me daba mucha vergüenza. Así que decidí aprender a hablar muy bien el español y durante mucho tiempo me olvidé de mi lengua y de mis raíces, hasta que empecé a participar en la organización hice conciencia de que tenía derecho de hablar mi lengua en cualquier lugar sin ser discriminado por ello.²¹

Al mismo tiempo, los testimonios de las personas que integran el Cepiadet dan cuenta del racismo institucional, que entre otras cosas, implica invisibilizar los aportes de los pueblos y comunidades

²¹ Tomás López. Abogado mixteco y actual presidente de la organización. Registro 23 de septiembre del 2010.

indígenas, y criminalizarlos cuando éstos ejercen sus derechos autonómicos:

Me ha tocado escuchar en mi escuela de que “los pueblos indígenas no saben o no entienden o hay que decirles; ellos imponen sus reglas; que las mujeres no tienen participación en todo eso” y yo me fui quedando con esas ideas aun viniendo de la comunidad [...] Esas ideas que las mismas instituciones se han encargado de decir [...] Hay parte de las personas que creen que hay que enseñarle a los pueblos indígenas.²²

Después de que la mayoría creció con la idea de que para progresar había que dejar de lado la identidad indígena, como les enseñaron sus maestros de educación básica, hoy en día los miembros de Cepiadet consideran que la gran diversidad de pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca es una riqueza y no un problema. En todo caso el problema está en la visión intolerante de la sociedad y en un Estado que no está diseñado para manejar la sociedad plural que le tocó gobernar:

Es un problema ubicar a un intérprete, un indígena, es problema porque habla su lengua, así lo ven. Entonces yo creo que debe ser al contrario, o sea, hablar una lengua indígena o que hay bastantes lenguas es mejor [...] Lo que tiene que hacer el Estado es garantizar esos derechos, debe contar con presupuesto, con materiales humanos para garantizar el derecho de esa persona indígena porque él no tiene la culpa, independientemente que sea inocente o culpable, pues ahí el Estado debe garantizarlo.²³

Una de las fundadoras de la organización me dice “¿Por qué vamos a cambiar nosotros si nuestras formas de vida y nuestras

²² Integrante del Cepiadet. Registro 10 de agosto del 2017.

²³ Integrante del Cepiadet. Registro 10 de agosto del 2017.

lenguas estaban aquí antes que llegaran los españoles y mucho antes de que esto fuera parte del Estado mexicano? ¡Que cambien ellos para que por fin se enteren de en qué país les tocó estar!”²⁴

Es difícil hablar de un origen preciso de la organización, sin embargo, un personaje clave en su conformación es un hombre zapoteco con una historia personal muy interesante. Salió a temprana edad de su comunidad, en los Valles Centrales, a finales de los años ochenta, y decidió integrarse a las fuerzas armadas de México. Ahí tuvo formación en la disciplina militar, fue asignado en diversas zonas del país, estuvo en Chiapas en la época del levantamiento zapatista y pasó muchos años en el norte de México, cuando el narcotráfico ya era un problema de dimensiones considerables. Allá se casó, alcanzó el grado de sargento y se convirtió a una religión cristiana. Por diversas circunstancias, este joven soldado entró en controversias con sus superiores, quienes le abrieron un proceso militar y a principios de la década del 2000 fue dado de baja del Ejército. Desconcertado regresó a Oaxaca y decidió estudiar la licenciatura en derecho, consiguió un trabajo menor en la Procuraduría de Justicia del Estado, donde comenzó a tomar conciencia de los problemas que enfrentaban los indígenas al ser involucrados en problemas de justicia. Este actor, sobrado de carisma y liderazgo, consiguió contagiar con su perspectiva a otros colegas indígenas con deseos de “ayudar” a sus paisanos.

Aunque el primer líder de Cepiadet salió decepcionado de las fuerzas armadas, sigue creyendo en las instituciones, simpatiza con los funcionarios gubernamentales y busca que el Estado funcione mejor. Por supuesto, mantiene una mirada muy crítica de

²⁴ Norma González. Abogada mixteca, fundadora de la organización y actualmente defensora pública federal. Registro 19 de diciembre del 2009.

la forma en que actúan las instituciones de las que ha formado parte, pero no enfoca estos problemas desde una posición de ruptura con el Estado.

A la postre muchos de los jóvenes que han pasado por el Cepiadet ahora forman parte de instituciones públicas tanto del gobierno estatal como del federal. Para muchos de estos jóvenes la colaboración con el Estado es clave para poder ayudar real y eficazmente a sus pueblos. No obstante, son un grupo plural y algunos compañeros tienen posiciones más críticas:

Bueno, nosotros no somos una organización sin propuesta, ni de las que reclaman por reclamar. Si vemos un problema lo hablamos respetuosamente con la autoridad, hacemos propuestas, hemos presentado propuestas de ley al legislativo, hablamos con los jueces y posiblemente muchos de nosotros trabajemos en algún momento para el gobierno. Eso queremos, mejorar las cosas, no aumentar las confrontaciones que de por sí hay bastantes en Oaxaca.²⁵

Su posición deriva de la necesidad de servir a un Estado caracterizado por una gran diversidad de culturas, lenguas y tradiciones, así como una “fluida dinámica jurídica y política que a lo largo de milenios han podido reproducir y proyectar en la realidad actual” (Cepiadet 2008). También se interesan por el reconocimiento del pluralismo jurídico marcado por la existencia de pueblos indígenas que han mantenido un sistema de justicia propio y que desde su perspectiva ha sido pilar fundamental de su orden social.

No obstante, una de sus principales preocupaciones y aportes deriva de que muchos de los pueblos y comunidades indígenas, al

²⁵ Abogado ikoo'ts del Cepiadet. Registro 15 de noviembre del 2012.

acceder a la justicia del Estado, se encuentran en una situación de desventaja porque su perspectiva cultural es ajena a lo que ellos llaman la “cultura jurídica del Estado”, en la que, sin haberlo pedido, se ven involucrados. Para ellos un obstáculo central de este choque cultural se expresa en el lenguaje, las formas y los procedimientos de justicia estatal. Pero además tienen una clara visión de que, a pesar de lo que supone el derecho, en los juzgados permea una realidad social en la que los indígenas han interactuado con el resto de la sociedad en condiciones asimétricas.

El Cepiadet afirma que, pese a que oficialmente el estado de Oaxaca goza de las reformas más innovadoras en el país sobre materia indígena, las instituciones existentes tanto en el ámbito estatal como en el federal actualmente carecen de políticas públicas y mecanismos que pugnen por un verdadero respeto a una diversidad cultural que innegablemente existe en la entidad. En su discurso, ellos sostienen que un verdadero reconocimiento de derechos a los pueblos implica que tengan un pleno ejercicio de los mismos, el respeto a su autonomía, a su libre determinación, al efectivo acceso a sus tierras y recursos naturales. Sin embargo, para ellos estos no son argumentos de confrontación sino elementos fundamentales para un “Estado democrático y moderno, pero sustentado por una diversidad cultural y lingüística” (Cepiadet 2008).²⁶

No obstante, en lo amplio de su ideario, Cepiadet entiende su contribución a este modelo de Estado moderno y pluralista atendiendo la necesidad, para ellos imperiosa, de mejorar el acceso a la justicia para los pueblos indígenas, por ello ha impulsado

²⁶ Este documento fue elaborado de manera colectiva en el 2008 y obra en el archivo de la organización.

diversas acciones de incidencia a nivel comunitario y estatal encaminadas al pleno reconocimiento de la justicia indígena, el desarrollo de una nueva cultura jurídica y una impartición de justicia con pertinencia cultural (Cepiadet 2019).

Cepiadet se funda el 4 de noviembre del 2005, paralelamente a su fundación se constituyen jurídicamente como una asociación civil. Actualmente, quienes integran el Cepiadet plantean contribuir a lograr la efectiva participación de los pueblos y comunidades indígenas en la vida nacional a través del conocimiento y defensa de sus derechos individuales y colectivos e impulsando nuevos y mejores mecanismos para la conformación de un nuevo Estado Pluricultural (Cepiadet 2019).

Desde un principio Cepiadet entendió que la interpretación y traducción en los juzgados era un derecho reconocido por las nuevas normas indigenistas y que representaba un vacío enorme de la justicia estatal. Esta asociación encuentra su nicho en esta necesidad, y por ello su primera actividad fue la conformación de un cuerpo de peritos intérpretes y traductores, especializado en el uso del lenguaje jurídico, pero también hablante de alguna de las más de dieciséis lenguas indígenas de Oaxaca. Siguiendo los principios generales del derecho entienden que su trabajo debe estar regido por la imparcialidad, igualdad, profesionalismo, vocación y convicción. En el padrón del Cepiadet existen 146 intérpretes y traductores, quienes cubren 150 variantes lingüísticas de las 176 habladas en Oaxaca, lo que representa 82.9%, pero en la práctica las personas dedicadas exclusivamente a la organización son siete.

Cepiadet se mantiene fundamentalmente de proyectos presentados a agencias de financiamiento, sus fuentes principales son de la federación, más recientemente de agencias internacionales

y asesorías jurídicas solicitadas directamente por los propios municipios y comunidades indígenas. También obtienen algunos recursos de los servicios de interpretación y traducción de lenguas indígenas, aquí su trabajo intenta ser guía intercultural entre el juzgador y el asistido. Para los miembros de esta asociación las dificultades de acceso a la justicia de los indígenas no se circunscriben a una carencia idiomática sino a una visión restringida del sistema judicial sobre la cultura y la diversidad de la sociedad. En tal sentido, desde su perspectiva la interpretación judicial debe ser un puente institucional entre las diversas culturas que existen en el país cuando se ven frente a frente en un tribunal, así, la interpretación en los juzgados es más un derecho y una consecuente obligación del Estado, que una necesidad de los indígenas, considerando que éstos son personas constitucionalmente reconocidas con derecho a gozar de sus culturas.

Paulatinamente, el Cepiadet ha ido ganando experiencia en la defensa de los derechos lingüísticos y culturales de las comunidades y pueblos indígenas, asimismo, ha ganado pericia prestando servicios de interpretación y traducción en diversos procedimientos judiciales y administrativos, tanto en Oaxaca como en otras partes del país, incluso en algunos casos ha apoyado a las cortes de Estados Unidos.

Un punto que delinea de manera importante desde dónde establecen su participación étnico-política es que en diversos foros han planteado la necesidad de incrementar la participación activa e inclusiva de los indígenas en la definición de políticas públicas y programas gubernamentales que los implican, así como incrementar las posibilidades de que los indígenas accedan a posiciones políticas que les permitan una incidencia más efectiva hacia sus comunidades. Por ejemplo, en materia de justicia han señalado que:

aunque la transformación del sistema de justicia penal constituye un importante avance para la justicia en México, [...] se han identificado limitantes para la implementación democrática del sistema penal acusatorio, como la ausencia de participación de los pueblos y comunidades indígenas en la fase de diseño, a pesar de que la legislación vigente destaca [...] que deben ser consultados en actos administrativos y legislativos susceptibles de afectarlos (2019).



Logotipo del Cepiadet.

Es interesante que el Cepiadet es una institución con una perspectiva de colaboración e incluso busca la inserción de los indígenas al gobierno, al tiempo que están lejos de establecer filiaciones partidistas. También es claro que sus simpatías políticas se reparten a lo largo de todo el espectro partidista de México. En un documento del 2005 que obra en sus archivos, y en donde explican su logotipo, señalan que usan el color café como símbolo de la madre tierra, fuente material y espiritual de la vida e identidad de las culturas indígenas. Respecto a las dos caras en amarillo que

están plasmadas en la imagen señalan que personifican a las autoridades que mandan obedeciendo, portando la voz de la asamblea. En referencia a cuatro caracoles plantean que representan los puntos cardinales, a su vez son el lenguaje y comunicación intercultural entre los seres humanos, así como su cosmovisión en relación con la naturaleza, como principios elementales de la Comunalidad.²⁷

En ese mismo documento Cepiadet recalca su misión “como portadores de la herencia cultural de nuestros pueblos”, como intérpretes de lenguas indígenas y defensores bilingües, pues sostienen que ésta es una garantía de los pueblos consagrada en la legislación mexicana, pero añaden que esto no es un otorgamiento de derechos, sino que, asumiendo una posición *iusnaturalista*, señalan que se trata del reconocimiento de derechos que les han pertenecido durante siglos.

En diálogo con el Estado

Para poder evaluar con el Cepiadet si el sistema de justicia federal y el oaxaqueño estaban cumpliendo con sus obligaciones de ser accesibles y culturalmente adecuados para los indígenas, desarrollamos una serie de estrategias para recabar información útil que nos permitieran saber qué tanto el Estado se está acercando a los estándares arriba mencionados. A partir de una serie de solicitudes de información, análisis normativo y de expedientes, así como de entrevistas a profundidad que desarrollamos junto

²⁷ Concepto acuñado por teóricos indígenas de la Sierra Norte de Oaxaca y hace referencia a una propuesta de organización radicalmente distinta al individualismo y a la modernidad occidental.

con jueces y otros funcionarios, mostramos la eficacia y, en algunos casos, la justiciabilidad de dichos derechos. Por el tipo de temática, inevitablemente las instituciones del Estado a las que más nos aproximamos fueron las encargadas de procurar y administrar justicia en el fuero común y el federal. No obstante, nos acercamos a otras dependencias que pudieran cumplir con algunos aspectos de estos contenidos.

Instituciones de procuración y administración de justicia de las que se buscó obtener información

Instituciones federales

- Procuraduría General de la República (PGR)
- Instituto de Defensoría Pública Federal (Delegación Oaxaca)
- Tribunal Superior Agrario (TSA) (3 Tribunales Unitarios Agrarios en Oaxaca)
- Consejo de la Judicatura Federal (8 Juzgados de Distrito y 2 Tribunales Unitarios de Circuito)
- Secretaría de Seguridad Pública Federal

Instituciones locales

- Procuraduría General de Justicia del estado de Oaxaca PGJO²⁸
- Honorable Tribunal Superior de Justicia del estado de Oaxaca (HTSJO)
- Procuraduría para la Defensa del Indígena (Prodi)²⁹
- Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca (SSPO)

Fuente: Cepiadet (2010) Informe sobre el estado que guardan los derechos lingüísticos de los pueblos y comunidades indígenas en el sistema de procuración y administración de justicia en Oaxaca, INDESOL, México, pág. 20

²⁸ Hoy Fiscalía General Del Estado de Oaxaca.

²⁹ Hoy Defensoría Pública del Estado de Oaxaca.

La información recabada en campo sirvió para marcar los contrastes con los indicadores construidos a partir de los estándares que se desarrollan arriba.

La justicia para los indígenas

En el año 2002 el entonces Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Jueces de la ONU llamó la atención de los problemas procesales que enfrentan los pueblos indígenas al señalar “la imposibilidad general de acceso a la justicia, la falta de intérpretes y de sensibilidad del estamento judicial por sus tradiciones jurídicas” (CDHNU 2002:45) Este señalamiento oficial, además de que muestra cómo la institucionalidad mexicana se ha tenido que abrir al escrutinio internacional a partir de las reformas estructurales de los años ochenta (Santos y Rodríguez 2007), muestra un cambio de paradigma importante para la realización de los derechos indígenas en los juzgados, pues históricamente se han explicado los problemas de acceso a la justicia de los pueblos indígenas por su pobreza y “atraso cultural” y no tanto por los límites estructurales y las mentalidades de los jueces.

La importancia de este informe de la ONU radica en que el foco del problema se desplaza de carencias competenciales de los indígenas a un problema de derechos que marca la correlativa responsabilidad del Estado. En un sentido semejante, Rodolfo Stavenhagen señala que:

Los juicios en que se ven involucrados los indígenas están con frecuencia plagados de irregularidades, no solamente por la falta de intérpretes y defensores capacitados, sino también porque el ministerio público y los jueces suelen ignorar las costumbres jurídicas

indígenas [...] La situación de los presos indígenas en diversos reclusorios es preocupante. En cárceles de la región Mixteca y Costa de Oaxaca, numerosos presos indígenas dicen haber sido torturados o sufrido presiones psicológicas al ser detenidos. Generalmente no cuentan con intérpretes o defensores de oficio capacitados (Stavenhagen, 2004:11).

Los testimonios recabados por el ex-relator siguen evidenciando un problema que implica un complejo entramado de limitaciones estructurales y condicionamientos socio-históricos que infiltran el quehacer judicial.

En el año 2006 la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF 2006), que es una OSC internacional ubicada en Washington D.C., presenta el informe denominado “Justicia y Pueblos Indígenas” que insiste, una vez más, en que el sistema de procuración y administración de justicia en Oaxaca tiene graves deficiencias que afectan a todas las personas que se ven sometidas a un proceso penal. Ahora bien, según el informe, estas deficiencias tienen un impacto mayor en la población indígena por ser una población especialmente vulnerable, carente de recursos económicos, que no entiende el idioma que usan los funcionarios ni el funcionamiento del proceso penal, el cual está basado muchas veces en principios y reglas opuestas a las que rigen el derecho de los pueblos indígenas. El discurso lastimero es comprensible y conocido, sin embargo, podemos observar que estas activistas de Estados Unidos, aunque no están faltas de razón, enfatizan un clásico enfoque paternalista que supone que si los indígenas tuvieran mejor posición social se desempeñarían mejor ante el sistema de justicia, lo cual en parte es cierto, pero omiten los condicionamientos estructurales que nos pueden ayudar a entender cómo este sistema es justamente un mecanismo de control social dirigido a este tipo de personas, y que

es el mismo que le permiten funcionar (Foucault 1998; Baratta 1993, Bergalli 1981).

Es decir, el sistema de justicia necesita procesados para dar cuenta de su razón de ser y obtener recursos económicos que permitan la subsistencia de su burocracia (Martínez 2005). Sin embargo, sus amplias limitaciones técnicas lo lleva a perseguir casos fáciles y contra gente que tendrá dificultades para defenderse. Por ejemplo, se sabe que muchos campesinos usan armas de bajo calibre para distintas tareas relacionadas con su trabajo o bien, están mandatados por sus pueblos para brindar seguridad local. Pues uno de los temas favoritos del sistema de justicia estatal y federal es detener a campesinos que cometen el “delito” de portar armas de bajo calibre que, de por sí se sabe, seguirán portando.

Los sujetos preferidos de un sistema que está prácticamente incapacitado para investigar son aquellos que resultan socialmente vulnerables y podrán ser condenados con pruebas obvias o falsas y les costará doble trabajo probar que “ellos no fueron”. Es el caso de los indígenas, pero también de los jóvenes de clase baja en las ciudades, los desempleados, los activistas que participan en protestas, las mujeres usadas para transportar drogas, etcétera. Vemos que este mecanismo perverso no requiere que los indígenas mejoren sus condiciones sociales para funcionar mejor, sino que el precario funcionamiento de este sistema de personas con pocas posibilidades de defensa y denuncia para subsistir.

Dos años antes del estudio de la DPLF, un grupo intercultural de investigadores venía preparando el “Informe del Diagnóstico sobre el Acceso a la Justicia para los Indígenas en México. Estudio de caso en Oaxaca” (OACNUDH 2007), el cual vuelve a reflejar una dramática situación de vulnerabilidad de las personas hablantes de alguna lengua indígena. En aquel informe, de las 586 encuestas aplicadas a

personas indígenas reclusas, solo 16% reportó haber contado con traductor o intérprete en algún momento del proceso y 84% contestó no haber contado con esta garantía constitucional (OACNUDH 2007:116).

En ese momento no se encontró registro alguno sobre periciales antropológicas ni el uso de penas alternativas; recientemente las solicitudes de peritajes jurídico-antropológicos han incrementado, sin embargo, varios operadores judiciales no tienen claridad sobre los alcances del instrumento. Por ello solicitan de forma indiscriminada la realización de peritajes en cuestiones donde bien podrían apoyarse de constancias de origen y vecindad, testimoniales de autoridades comunitarias, etcétera. Aunado a ello, con la entrada en vigor de los juicios orales, argumentan que el principio de contradicción los imposibilita a solicitar peritajes jurídicos antropológicos.³⁰ Empero también se registran casos paradigmáticos como el de Quiavicuzas, donde una autoridad judicial federal declinó la competencia a autoridades indígenas, aquí el uso del peritaje fue determinante para posibilitar la resolución en dichos términos (Martínez Martínez 2017).

Asimismo, el citado informe de la OACNUDH confirmó el poco entendimiento y comprensión que los reclusos indígenas tienen en las audiencias celebradas ante el Ministerio Público y los juzgadores. Este informe tiene gran importancia, pues además de señalar un problema de incomprensión entre los indígenas y las instituciones del Estado, destaca que hablar en el propio idioma es un derecho constitucionalmente reconocido y, por lo tanto, una obligación del

³⁰ Informe trimestral (Octubre-Diciembre) presentado por Violeta Hernández Andrés, exbecaria del Subprograma de Becas de Capacitación en Técnicas y Metodología de la Investigación Promoción 2016 de la línea de investigación Pluralismo Jurídico y Acceso a la Justicia Intercultural e integrante del Cepiadet.

Estado proporcionar intérpretes o traductores en cualquier momento que le sean solicitados.

En términos generales estos trabajos ponen cifras a algo que por sentido común sabemos: las instituciones públicas no responden a las necesidades de justicia de la sociedad y criminalizan de manera particular a aquellos sujetos con menores posibilidades de defensa profesional. Lo que estos estudios empíricos no nos han aportado son elementos para comprender más a profundidad esta dramática realidad de denegación sistemática de justicia.

Habitus procesal

Como hemos venido mostrando, en el imaginario social dominante³¹ prevalece un perfil del indígena como un sujeto desprovisto de las capacidades necesarias para desarrollarse y garantizarse una vida plena. Por ejemplo, en el expediente federal 95/2008 del juzgado 2º de distrito, el defensor del mixteco de 71 años de edad, Salvador Díaz Pedro, aduce para defenderlo que es tan ignorante que no podía entender que portar un arma es algo ilegal; el juez, a pesar de que sabe que el señor es una autoridad en su pueblo, San Miguel Peras, argumenta que lo va a condenar porque no hay pruebas suficientes para acreditar su ignorancia. A nadie se le ocurrió argumentar en pleno 2008 que el señor, al ser autoridad en su

³¹ La connotación del concepto “sociedad dominante” o “sociedad mayoritaria” va de acuerdo con lo planteado por Will Kymlicka, quien define como dominante a una sociedad por las siguientes razones: a) es el grupo con mayor presencia demográfica en un territorio en el que habitan otros grupos; b) es la sociedad que decide la política de una sociedad compuesta por diferentes grupos, y c) tiene el dominio en aspectos como la religión, las normas sociales y la lengua oficial de un territorio (1996:55).

pueblo, puede tener la obligación de portar un arma, como la tiene un policía o un agente.

Por esto, el Estado durante mucho tiempo ha encaminado acciones paternalistas que pretenden asimilar a las culturas minoritarias³² con políticas que limitan sus formas de vida, sus prácticas y la realización de su desarrollo desde su propia concepción. En palabras de una jueza:

Pues yo siempre he visto con agrado a nuestros indígenas, cuando se puede les echamos la mano, claro dentro de aquello a lo que nos restringe la ley... Pero digamos que les aceptamos las deficiencias en sus escritos, cuando hay fuertes presunciones de inocencia, incluso cuando no estén sólidamente acreditadas, pues los dejamos ir, para que vuelvan con sus familias, sabemos que la mayoría son gente tranquila... Muy arraigada a sus costumbres y por eso a veces cometen conductas que no.³³

Siguiendo esta lógica argumentativa, resulta incoherente que el Estado, a pesar de reconocer la diversidad, criminalice algunas prácticas de los pueblos indígenas.

Los datos reflejan en más de un sentido que la nación mexicana sigue siendo un proyecto de Estado en el que los intereses de un grupo se buscan imponer sobre múltiples pueblos y asociaciones que coexisten en un territorio (Villoro 1998:41), lo cual se justifica en un principio de unidad. “Me pregunto si es más importante ser indígena o ser mexicano, ¿ustedes que dicen? La Constitución dice

³² “Minoritarias” refiere a aquellos grupos de individuos que se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad y que carecen del suficiente poder para que sus demandas sean satisfechas (Ramírez, 2002:3). El término no se encuentra asociado con criterios cuantitativos, ya que las minorías pueden ser mayoría -cuantitativamente- y encontrarse en una posición de inferioridad con relación al resto de la sociedad.

³³ Jueza mixta de primera instancia de Tlaxiaco. Registro junio del 2006.

que la nación es indivisible, entonces creo que todos debemos tratar de hablar español y respetar las mismas leyes, si no pues México ya no significa nada”.³⁴ Para este funcionario el valor supremo que representa la nación mexicana obliga a la renuncia de particularidades, pero omite ver que esta renuncia es más costosa para unos que para otros.

Estas actitudes tan reiteradas y obvias de un Estado asimilado a la sociedad dominante, abren la cuestión sobre si la vía es mantener la apuesta en las instituciones o seguir el camino del zapatismo de construcción paralela. En una primera ronda de análisis de la información obtenida, la idea de los colegas del Cepiadet fue mantener la ruta institucional: “Creo que nosotros luchamos por la vía del derecho porque se han abierto algunas puertas, pero si no creo que iríamos por cualquier vía demandando lo mismo: que podamos estar incluidos en este país en el que estamos desde siempre”.³⁵ La vía de la institucionalidad no parece promisorio pero parece la única e incluso hay quien puede ver en ella posibilidades y esperanza:

Como cabría esperar, en el contexto de la globalización neoliberal, los más desesperados y marginados, aquellos que viven en la pobreza y están excluidos de los beneficios de la ciudadanía social por cuestiones de clase, género, raza u opresión étnica, representan la inmensa mayoría de la población del mundo. El reto para la creatividad institucional, por lo tanto, no puede abordarse sino privilegiando a aquellos que han sido excluidos como actores y beneficiarios de las nuevas formas de legalidad y política globales. Ésa es la estrategia de la globalización contrahegemónica y de su contraparte jurídica, la legalidad cosmopolita subalterna (Santos y Rodríguez 2007:14).

³⁴ Delegado de la PGR en Oaxaca. Registro 18 de octubre del 2010.

³⁵ Miembro del Cepiadet. Registro 18 de diciembre del 2010.

No obstante, la grosera incompatibilidad entre lo reconocido constitucionalmente y lo que sucede en el terreno de los derechos de los pueblos indígenas marca una aguda crisis de credibilidad en los sistemas de justicia como espacio de realización de derechos. Como en el caso del indígena Jorge Luis Ríos Cabrales, mazateco de Eloxochitlán de Flores Magón, quien habiendo solicitado traductor y queriendo explicar la necesidad que tenía de llevar un arma al desempeñar su trabajo como chofer de un bachillerato indígena asediado por presiones caciquiles, fue condenado sin haber contado con traductor y sin que su versión de lo sucedido se viera reflejada en el expediente.³⁶ La problemática a la que se enfrentan los indígenas para acceder a una verdadera justicia intercultural no sólo tiene que ver con la pobreza, sino marcadamente con los límites y condiciones que el Estado les ha puesto para considerarlos parte de la nación. Como señala Diego Iturralde, se ha pretendido la generalización de un régimen jurídico común que trata de disolver “la legalidad de las prácticas particulares de los pueblos indios” (1990:47).

Otra cuestión en pugna entre el Estado y los pueblos indígenas es el tema del ámbito de validez de sus lenguas. Actualmente son reconocidas en la ley, al igual que el español, como lenguas nacionales, sin embargo, la falta de transformaciones en las instituciones, así como las visiones y prácticas de los funcionarios, las siguen colocando en un nivel de subordinación frente al español.

Se aprecia que pertenece a la comunidad indígena mixteca, empero afirmó entender y hablar perfectamente el castellano (español), de donde se sigue que no se afectó su derecho a su lengua y cultura, en términos del art 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos

³⁶ Expediente 55/2009 4º Juzgado de distrito. Entrevista con defensora federal, registro marzo del 2011.

Mexicanos, además que resulta inexacto que en el caso, al pertenecer el acusado a una comunidad indígena, concretamente, a la comunidad mixteca, deba de absolverse de la responsabilidad como de la pena que debe imponérsele por el injusto penal que cometió, atendiendo las características sociales, económicas y culturales, al medio geográfico en que se desenvuelve, atendiendo a los estipulado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.³⁷

El hecho de que en el Estado mexicano las instituciones no posibiliten el uso de las lenguas indígenas en todos los ámbitos, convierte al español en la única lengua dominante. Esto se traduce en un perjuicio en contra de los hablantes de las lenguas indígenas, pues éstas no tienen el mismo nivel de uso y promoción en el ámbito público y sus hablantes forzosamente deben aprender el español para poder conocer sus derechos y deberes, así como para poder ser miembros activos de la sociedad nacional, incluso aunque sean perfectamente bilingües no tienen control de las instituciones públicas propias en donde puedan usar su propio idioma para la comunicación interna.

Pase a la siguiente ventanilla: eficacia de derechos³⁸

Contando con los parámetros construidos colaborativamente con el Cepiadet a partir de los referentes normativos, nos allegamos de

³⁷ Expediente 08/2009 4º Juzgado de distrito. Sentencia pág. 78.

³⁸ Esta parte de la investigación fue realizada durante el año 2010, por lo que no incorpora cambios relativos a los años siguientes. En particular fue notable la transformación derivada del nombramiento en la entonces Secretaría de Asuntos Indígenas de Oaxaca del Lic. Adelfo Regino y un grupo de profesionales indígenas con una perspectiva más profunda de lo que significa el cumplimiento de estos derechos. No obstante, afirmaron que la falta de presupuestos y el poco margen de maniobra que se tiene dentro del equipo del gobierno del Estado acotan de manera sustantiva los alcances, iniciativas y capacidad de reacción frente a las injusticias que puede tener la dependencia.

la información que proporcionaron las instituciones respecto a cuatro ejes indicativos del cumplimiento de las obligaciones estatales para la realización de los derechos relativos al acceso a una justicia con pertinencia cultural. Los cuatro ejes fueron:

1. Promoción y difusión de los derechos.
2. Existencia de intérpretes, traductores y peritos culturales.
3. Existencia de medios para “tomar en cuenta” la cultura indígena.
4. Procesos legales.

Con relación a la promoción y difusión de derechos y de acuerdo con lo planteado en capítulos anteriores, el marco normativo estatal, nacional e internacional obliga al Estado, entre otras cosas, a difundir y garantizar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Esto representa una labor fundamental, ya que la subjetivación de criterios discriminatorios y racistas que predomina en el sentido común de la población, en los medios de comunicación y en las propias instituciones públicas fortalece la idea de que las culturas indígenas son inferiores y deben asimilarse a la cultura mayoritaria. Este esfuerzo de difusión tendría que redundar a mediano plazo en ciudadanos que entiendan mejor la pluralidad del país como una riqueza y generar una convivencia respetuosa basada en un diálogo intercultural.

La segunda idea central de una epistemología del Sur es la traducción intercultural, entendida como el procedimiento que permite crear inteligibilidad recíproca entre las experiencias del mundo, tanto las disponibles como las posibles. Se trata de un procedimiento que no atribuye a ningún conjunto de experiencias ni el estatuto de totalidad exclusiva ni el de parte homogénea. Las experiencias del mundo son

tratadas en momentos diferentes del trabajo de traducción como totalidades o partes. Por ejemplo, véase lo subalterno tanto dentro como fuera de la relación de subalternidad (Santos 2010:46).

En tal sentido, la realización del derecho se puede evaluar desde dos perspectivas. Una es la evaluación de proceso que se centra en las acciones realizadas por el Estado para promover y difundir los derechos como una forma de legitimar el conjunto de experiencias que conforman el patrimonio cultural indígena tangible e intangible. Y otra, la evaluación de resultados, que se enfoca en el conocimiento de derechos y las nuevas actitudes de la ciudadanía que esperaríamos tengan un sentido más intercultural. El Informe realizado conjuntamente entre Cepiadet y el presente investigador aglutina los resultados del proceso de monitoreo de la realización de los derechos y expone la serie de limitaciones burocráticas que el Estado encuentra como justificación a sus constantes omisiones, confusiones, e ineficiencias para atender las obligaciones adquiridas legalmente. Aquí solamente expondré un par de situaciones que ejemplifican su lógica reducida de entender los derechos que tendrían que garantizar, su actuación limitada y su pobre manera de argumentar y justificar su acción.

Para constatar el nivel de cumplimiento en que se encuentra esta obligación del Estado, se le preguntó a tres instituciones federales con un mandato relativo al tema: a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI),³⁹ al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), y a 2 instituciones locales, a la Secretaría de Asuntos Indígenas (SAI)⁴⁰ y a la entonces Comisión

³⁹ Hoy Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

⁴⁰ Hoy Secretaría de Pueblos Indígenas y Afromexicano.

para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Oaxaca (CDDHO).⁴¹ Los cuestionamientos fueron los siguientes: ¿qué mecanismos utilizan para difundir y garantizar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas? y ¿qué mecanismos de evaluación y seguimiento se les da?

El INALI reportó que cuenta con tres estrategias para la difusión de la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (LGDLP).⁴² Estas estrategias son:

1. Una colección de discos en la que se presenta la LGDLPI, ésta contiene un guión explicativo en versión monolingüe, traducido a 65 variantes lingüísticas nacionales, de las cuales 17 corresponden a las variantes habladas en el estado de Oaxaca.⁴³
2. Difusión de la LGDLPI en encuentros académicos, pláticas, conferencias y seminarios convocados por instituciones públicas y privadas.
3. Coedición de materiales informativos con instituciones públicas y privadas nacionales en diversos formatos.

Revisando la colección de discos de la LGDLPI con el apoyo de algunos intérpretes y traductores indígenas, los abogados del Cepiadet encontraron que por lo que toca a las lenguas que conoce

⁴¹ En el año 2011, a partir de una reforma a la Constitución oaxaqueña, cambió el nombre por el de Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca.

⁴² Solicitud de Información con folio 1131100005010.

⁴³ Mixe alto del centro, Zapoteco de la planicie costera, Huave del oeste, Mixteco del oeste de la costa, Triqui de la baja, Chinanteco de la Sierra, Chinanteco del sureste medio, Mazateco de Eloxochitlan, Zapoteco de la Sierra Sur, Zapoteco de la sierra sur noroeste, Zapoteco serrano del sureste, Zapoteco serrano del sureste bajo, Zapoteco serranos del oeste medio, Zapoteco de sierra sur del noreste alto, Mixteco de Oaxaca de la costa noroeste, Mixteco de Ñumi, Mixteco del este y Mixe bajo.

el equipo de base de la organización (zapoteco del valle, zapoteco del istmo, ümmbiayet o huave y mixteco), no está traducido propiamente el contenido de la Ley, como informa la dependencia, sino que solamente existe una presentación de la misma. Por otro lado, se encontró que no existe mecanismo de seguimiento y evaluación sobre el impacto que tiene dicha iniciativa. La institución no reportó una estrategia clara para la distribución del material ni cómo éste se puede aprovechar en las localidades donde no existe la infraestructura radiofónica o de reproducción necesaria.

El caso de la entonces SAI del gobierno de Ulises Ruiz es ejemplificativo; la institución señaló que para difundir los derechos lingüísticos implementó jornadas de capacitación y programas radiofónicos. Declaró haber realizado una producción y difusión de spots en lenguas maternas para la prevención del virus de la influenza AH1N1 en mayo de 2009 y otra serie para el consumo de ácido fólico en octubre de 2008, a la par de haber realizado capacitaciones para la difusión de la Ley General de Derechos Lingüísticos y la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. Estas actividades fueron producto de peticiones de entidades públicas federales, no hay una iniciativa propia y no tienen una secuencia lógica indicativa de una planeación estratégica; al contrario, obedecen a momentos coyunturales y solicitudes de otras instituciones.

La CDDHO –hoy Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca- respondió que su normatividad “tiene como objeto la promoción de la cultura del respeto, estudio y divulgación de los derechos humanos; esta actividad está a cargo de la Secretaría Ejecutiva, quien a través de un catálogo de temas lleva a cabo pláticas, conferencias, talleres, cursos, traducción de folletos y programas de radio en lengua indígena”, y en dicho periodo contaba

con una publicación traducida a únicamente tres variantes lingüísticas⁴⁴ de las 166 que registra el INALI en el estado.⁴⁵ La institución afirmó haber llevado a cabo procesos de capacitación con autoridades municipales sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas y el convenio 169 de la OIT. Aunque como antes señalamos, el énfasis en el trabajo de esta instancia ha sido suponer la total subordinación de los derechos indígenas frente a todas las disposiciones procesales reglamentarias (Lachenal 2009).

Muchos de los mandos medios de la entonces Comisión Estatal de Derechos Humanos han destacado la necesidad de acotar la actuación de las autoridades indígenas a los marcos reglamentarios poniéndolos por encima de la Constitución: “las comunidades indígenas se deben ajustar a los marcos legales, tienen que hacer que sus sistemas normativos se ajusten a los derechos humanos”.⁴⁶ En estas declaraciones es claro que el impulso civilizador no les permite pensar las cosas al revés (Santos 2002), es decir, si es que se pueden ajustar los marcos legales a la realidad de los pueblos, o cómo pueden dialogar los derechos humanos y los derechos indígenas diatópicamente.

El titular anterior de esta instancia autónoma, Arturo Peimbert Calvo, tuvo un discurso moderado y reiterados conflictos con pueblos que lo acusaron de intervenir en sus problemas locales violando su autonomía.⁴⁷ Si observamos que durante el grave

⁴⁴ Zapoteco de Juchitán, Zapoteco de Yalalag y Zapoteco de Loxicha.

⁴⁵ Solicitud de información con folio 3067.

⁴⁶ Visitadora regional de la mixteca. Registro Huajuapam de León, 20 de septiembre del 2012.

⁴⁷ Véanse por ejemplo las acusaciones que le hace la autoridad municipal del pueblo mixteco de Amoltepec, municipio con una historia de mucha injerencia gubernamental a sus procesos locales (Martínez, 2007) http://cminoticiasoaxaca.com/Desarrollo/index.php?option=com_content&view=article&catid=49:titulares&id=2040:peimbert-y-flavio-agitan-en-santiago-amoltepec. Para el caso de Trinidad Zaachila véase: <http://informacion-digital.com/v1/?p=57559> y para sus

conflicto social y político del 2006 en Oaxaca la CDDHO no emitió ninguna recomendación contra el gobierno del estado, sabiendo que en estudios posteriores, independientes y oficiales encontraron graves violaciones a los mismos, vemos que la existencia de esta dependencia no se justifica señalando violaciones de derechos humanos del gobierno estatal, sino “civilizando a los pueblos indígenas” (Lachenal 2009).

La observación etnográfica en los espacios públicos también ha sido reveladora del trato discriminatorio: se les hace volver a las personas indígenas en ocasiones reiteradas para una diligencia y el trato va de grosero a humillante. Como una secretaria del juzgado de Pochutla, quien desesperada ante su incomprensión del proceso para pagar una fianza responde a una mujer zapoteca de San Agustín Loxicha: “Señora, ¿no me entendió? ¿es sorda?”⁴⁸ O el juzgado de Santiago Zacatepec, donde después de haber hecho un trámite un campesino regresó a regalar unos panes a las funcionarias que le habían atendido, una mecanógrafa los tomó bruscamente, sin mirarlo, con un gesto adusto y sin decir palabra. Paradójicamente, en ninguna de las comisiones estatal y nacional de derechos humanos existe un registro de recomendaciones sobre la violación a estos derechos o por falta de calidad en la atención de los funcionarios a los indígenas.

En lo relativo a la existencia de auxiliares para el desarrollo del diálogo intercultural en los juzgados, es decir, los traductores, intérpretes, abogados bilingües o peritos antropológicos, encontramos también resultados poco alentadores. Por una parte,

injerencias en el proceso de los triquis de Copala: <http://www.quadratinoaxaca.com.mx/noticia/nota,69722/>.

⁴⁸ Registro 19 de septiembre del 2010.

se le preguntó a seis instituciones federales y cinco estatales si cuentan con intérpretes y traductores de lenguas indígenas, como lo ilustra la siguiente tabla, la respuesta mayoritaria fue negativa.

Dependencias que reportaron contar con intérpretes

<i>No. de Solicitud</i>	<i>Dependencias que no cuentan con intérpretes y traductores</i>	<i>Dependencias que Sí cuentan con intérpretes y traductores</i>	<i>Dependencias que violaron el derecho a la información</i>
0001700130110	PGR		
0062500021610	CDI		
1131100005610	INALI		
00049310	CNDH		
T259/2010	Tribunal Superior Agrario (Tribunal Unitario Agrario número 21, número 46, número 22)		
01210610	Juzgado Primero de Distrito		
01212310	Juzgado Segundo de Distrito		
01212510	Juzgado Tercero de Distrito		
01214310	Juzgado Quinto de Distrito		
01214510	Juzgado Séptimo de Distrito		
01214610	Juzgado Octavo de Distrito		
01214710	Primer Tribunal Unitario del Décimo Tercer Circuito		

Continúa...

continuación...

3066	PGJO		
3067	CDDHO		
3068	TSJO		
3069		Prodi	
3071		SAI	
01214210			Juzgado Cuarto de Distrito
01214410			Juzgado Sexto de Distrito
01214810			Segundo Tribunal Unitario del Décimo Tercer Circuito

Fuente: Cepiadet (2010) Informe sobre el estado que guardan los derechos lingüísticos de los pueblos y comunidades indígenas en el sistema de procuración y administración de justicia en Oaxaca, INDESOL, México, pág. 39

La entonces CDI y el INALI declararon no contar con un cuerpo de intérpretes y traductores, aunque la CDI sí cuenta con una perito antropóloga, quien es una mujer pasante de antropología con mucha experiencia, pero con una carga de trabajo abrumadora, pues es la única institución que normalmente cumplía con esta función. Además, esta perito es una perito cultural que puede mostrar los rasgos de la cultura local relevantes a los casos, pero no necesariamente mostrar si la normativa interna de la comunidad tuvo relación con los mismos. En este sentido, es relevante señalar que el peritaje cultural representa una herramienta de suma utilidad para el defensor cuando la conducta de su defendido puede ser explicada por el entorno cultural al cual pertenece, ya que permite poner la luz sobre los hechos y las valoraciones que se

hacen de los acusados se hagan desde su propia perspectiva cultural, no obstante, este tipo de peritaje tiene límites que se pueden resolver con lo que se ha denominado “peritaje jurídico-antropológico” (Lachenal 2008). Éste se constituye como la prueba idónea para que los sistemas normativos indígenas sean tomados en cuenta cuando se lleve a cabo un procedimiento jurídico en el cual éstos difieren del derecho nacional. Es decir, no se trata de analizar y juzgar a un individuo sólo por sus hábitos personales sino por ser sujeto portador de una cultura creada y sostenida por un pueblo o colectividad, y por ende ser sujeto de un sistema normativo propio.

Al respecto, cabe señalar que en 2016 se conformó el Programa Pluralismo Jurídico y Eficacia de Derechos (PLURAL) del CIESAS, entre otras acciones, este grupo de trabajo emite peritajes jurídico-antropológicos en casos judicializados, uno de sus aportes fue en el primer Juicio de Derecho Indígena resuelto por la Sala de Justicia Indígena del Tribunal Superior de Justicia del estado de Oaxaca,⁴⁹ donde se reconoció y garantizó la jurisdicción indígena y se convalidó el sistema normativo interno de San Cristóbal Suchixtlahuaca, dando salida al conflicto surgido por los daños causados por ganado caprino en una zona de reserva y por el que se realizó el aseguramiento de chivos, así como el uso del corral municipal y el pago de las cementeras, además, se ordenó sobreseer la causa penal 097/2016 por la comisión del supuesto delito de Abuso de Autoridad y Abigeato.

⁴⁹ En el año 2015 se conformó la Sala de Justicia Indígena instalada formalmente a principios del año 2016. Se espera que sea un organismo especializado que dirimirá las controversias que se presenten por el ejercicio de la jurisdicción indígena o de cualquier otra cuestión relacionada con el ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como del pueblo afromexicano (Martínez, 2016).

Ahora bien, es evidente que no todos los indígenas que están involucrados en procesos judiciales requieren de un peritaje cultural o jurídico-antropológico, ya que no todos los litigios están relacionados con una circunstancia cultural o una circunstancia normada o institucionalizada por la comunidad. Por ejemplo, un delito contra la salud que implique tráfico comercial de drogas no responde a ninguna práctica propia y normada de la comunidad, sino que, al contrario, lo más probable es que también en el ámbito comunitario esté prohibida esta conducta. En cambio, cuando el uso de psicotrópicos está relacionado con un evento ceremonial o ritual o curativo debe considerarse el componente cultural. No se trata de una excepción al aplicar el derecho, sino que el derecho contemple la variabilidad cultural y las nociones que un colectivo tiene sobre lo permitido y lo prohibido.

El tipo de peritaje que el defensor solicita debe ser definido en función del caso, así como de la estrategia de defensa que se decida a implementar. En todo caso las personas profesionalizadas con las que la autoridad cuenta para dilucidar estas cuestiones son limitadas, tampoco hay procesos claros de formación para profesionalizar antropólogos en esta línea. Hoy en día han incrementado las solicitudes del servicio, principalmente en el fuero federal, sin embargo, de los jueces del fuero común entrevistados ninguno había solicitado o analizado peritajes culturales, ni jurídico-antropológicos, y de los seis jueces federales que sí lo habían hecho sólo lo hicieron con el objetivo de informarse sobre ciertos rasgos culturales que les permitieran saber si los indígenas tenían capacidad para comprender plenamente si la conducta que realizaban era ilegal. Es de destacar la labor de un ex defensor público federal que ha promovido diversos amparos fundamentados en el derecho a libre determinación de los pueblos,

refiriendo a la capacidad que tienen los indígenas de normar sus conductas de manera particular: “fundamentar la defensa de los indígenas en el error de prohibición,⁵⁰ es un acto discriminatorio e innecesario, pues la defensa se puede basar en su derecho a definir aquellas conductas que definan necesarias para la reproducción de su sistema social”.⁵¹

Lo que las instituciones sí dicen impulsar son estrategias de “formación y acreditación” de peritos e intérpretes. La institución facultada para llevar a cabo el proceso de certificación de intérpretes y traductores de lenguas indígenas es el INALI, a través del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias (CONOCER).⁵² Existe también un Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas (PANITLI), al que tienen acceso todos los jueces federales y cuyo objetivo es mejorar el acceso de las instituciones a los servicios de interpretación y traducción de lenguas indígenas.

Aunque el Consejo de la Judicatura Federal ha iniciado algunas acciones para definir el PANITLI, para el año 2010 ningún juez conocía de su existencia. En los sondeos informales de años más recientes es claro que muy pocos se han enterado. Peor aún, tiene interés para pocos, pues dudan del pleno derecho que los indígenas tienen de hablar su propio idioma ante los juzgados, a pesar de que hay criterios de la Corte en esa línea.

⁵⁰ Figura jurídica para desestimar la culpabilidad con base en la ignorancia.

⁵¹ Ex defensor público federal. Registro 21 de febrero del 2012.

⁵² Esta facultad del INALI surge en virtud de la reforma al inciso D del artículo 14 de la LGDLPI, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2010.

Cobertura del Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas (PANITLI)⁵³

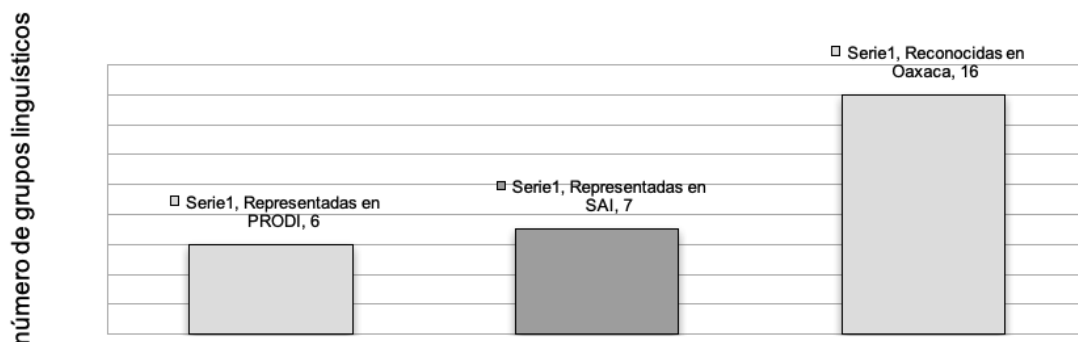
<i>Integrantes</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Lenguas Atendidas</i>	<i>Convenios Firmados</i>
Traductores de textos en el ámbito de procuración y administración de justicia certificados con base en estándar de competencia laboral	12		
Intérpretes en el ámbito de Procuración y Administración de Justicia certificados	597		
Evaluadores de la competencia de candidatos con base en estándares de competencia laboral certificados	378	Amuzgo, chinanteco, chol, chontal, huasteco, huichol, matlatzinka, maya, mayo, mazahua, mazateco, mixe, mixteco, náhuatl, otomí, pame, popoluca, purépecha, tarahumara, tepehua, tepehuano, tlapaneco, tojolabal, totonaco, triqui, tseltal, tsotsil, zapoteco y zoque	
Personas que atienden a la población hablante de lengua indígena en programas sociales certificadas	282		
Personas promotoras de programas públicos de salud e intérpretes certificados	407		33
Personas que apoyan en la incorporación y desarrollo de las figuras solidarias e institucionales en lengua indígena y español como segunda lengua certificadas	18		
Intérpretes formados y acreditados en el ámbito de procuración y administración de justicia	623, sólo 39 están incorporados a PANITLI	Tlapaneco, mixteco, amuzgo, nahuatl, zapoteco, zoque, mixe, huave, mazahua, mazateco, otomí, triqui, purépecha, tseltal, rarámuri, tepehuano, pima, guarijio, chocolate, totonaco, tepehua, huasteco, maya, ch'ol, tojolabal, tsotsil, popoloca, mam, q'anjob'al, queqchi, wixarika, pame, chontal, chatino, chinanteco, cora, mayo, yaqui, kaqchikel, cucupá, kumiai, pai pai	

Fuente INALI, Subdirección de capacitación
Elaboración Cepiadet

⁵³ Información sistematizada por el área de proyectos del Cepiadet (2019) a partir de información proporcionada por la subdirección de capacitación del INALI.

De las instituciones estatales, únicamente la Secretaría de Asuntos Indígenas (SAI) y la Procuraduría para la Defensa del Indígena (Prodi) dijeron que cuentan con un padrón de intérpretes.⁵⁴ Se tiene conocimiento de que la SAI no tiene intérpretes contratados, sino un padrón conformado por personas que asistieron a los cursos de capacitación y que no son necesariamente intérpretes y traductores en funciones. Es necesario reconocer que en el periodo de Gabino Cúe gran parte del personal de la SAI, incluido el titular, eran indígenas hablantes de una lengua indígena. Además, el padrón de la Prodi lo constituyen los mismos defensores que son habilitados como intérpretes cuando así se requiere,⁵⁵ lo cual es incorrecto procesalmente porque reúne en una persona dos funciones distintas del proceso. En el siguiente cuadro podemos apreciar que estos funcionarios son insuficientes para cubrir la demanda posible.

Gráfica sobre la representación de lenguas indígenas



Fuente: Cepiadet (2010) Informe sobre el estado que guardan los derechos lingüísticos de los pueblos y comunidades indígenas en el sistema de procuración y administración de justicia en Oaxaca, INDESOL, México, pág. 42

⁵⁴ Solicitud de información con folio 3071, 3524.

⁵⁵ Información obtenida en la entrevista realizada al Procurador para la Defensa del Indígena y tres defensores bilingües adscritos a la Prodi. Registro octubre del 2010.

Al ser este tema de vital importancia para el Cepiadet, decidieron tomarlo como una muestra significativa de los índices de racismo institucional y colonialismo interno: “Parece mentira que hasta ahora se esté reconociendo que es un derecho hablar en las lenguas originarias de este país... ¡Hemos sido extranjeros durante siglos!”⁵⁶ Esta indignación es una crítica central a la política pública del Estado. No obstante, un miembro del Cepiadet fungió como representante legal del INALI durante tres años. La actitud de Cepiadet se ha mantenido crítica pero colaborativa hacia esta institución y, en general, hacia el Estado. Su participación asume la lógica de la ciudadanía étnica y, en tal sentido, las respuestas del Estado a sus planteamientos suelen oscilar entre la incomodidad y la aceptación.

En los Juzgados Cuarto y Sexto de Distrito y el Segundo Tribunal Unitario, todos pertenecientes al Décimo Tercer Circuito, documentamos violaciones al derecho a hablar en lengua indígena y el derecho al acceso a la información, al no responder en tiempo y forma a las solicitudes de información, con lo cual impiden a la ciudadanía conocer si su actividad responde a sus obligaciones constitucionales.⁵⁷

En este tema, la entonces CDDHO reiteró su posición frente a los indígenas afirmando que tiene resuelta la garantía de traductor e intérprete para las personas indígenas que desean presentar una queja, dado que “los quejosos, por lo general, vienen acompañados de otras personas que les pueden traducir e interpretar su lengua al español”. Y afirma que existe personal de la propia Comisión que es hablante de algunas lenguas indígenas pero no indican ni cuántos

⁵⁶ Miembro del Cepiadet. Registro 21 de febrero del 2012.

⁵⁷ Solicitud de información con folio 01214210, 01214410 y 01214810.

ni quiénes son ni qué lenguas hablan ni en qué posición están. La CDDHO concluye:

[...] el personal con que cuenta este organismo que habla lengua indígena, es suficiente para atender a la población que requiere sus servicios; asimismo en dado caso de requerir los servicios de interpretación y traducción de lenguas indígenas, lo cual no ha sido el caso en este organismo, se solicitará la colaboración de la Prodi.⁵⁸

Así pues, se asume que desde la perspectiva de la Comisión de Derechos Humanos hablar en la lengua indígena no es un derecho sino una necesidad que la institución cubre de manera superficial, si es que la cubre, cuando la persona indígena no sabe hablar español. También se puede concluir que dada la presencia indígena en Oaxaca, es difícil creer que nunca se han requerido los servicios de traducción e interpretación o bien podríamos suponer que los indígenas no acuden a esta instancia.

En contraste, la entonces CDI afirmó que el servicio de intérpretes y traductores le ha sido solicitado por juzgados, la procuraduría y hospitales.⁵⁹ Es evidente que las instituciones públicas no han desarrollado los mecanismos para cumplir con esta obligación y hacer del país un espacio de diálogo entre sus culturas (Santos 2002), un espacio de intercambio intercultural de saberes (De la Peña 2005), ni siquiera estamos cerca del multiculturalismo liberal que garantiza espacios diferenciados para el ejercicio de libertades individuales (Kymlicka 1995, 2003). Por ejemplo, según el artículo 5, fracción XII de su ley orgánica, la PGR tiene como función “celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas para

⁵⁸ Solicitud de información con folio 3067 y 3523.

⁵⁹ Solicitud de información con folio 0062500017310.

garantizar a los inculcados ofendidos, víctimas, denunciantes y testigos pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas la disponibilidad de intérpretes y traductores [...]”. No obstante, no han realizado ninguno.⁶⁰ El Estado burocrático acata pero no cumple, reconoce obligaciones pero siempre tiene razones para evadirlas.

Tomando en cuenta que para los miembros del Cepiadet una de sus principales fortalezas es la capacidad de traducir lenguas indígenas dentro del campo jurídico, una de sus preocupaciones fundamentales era saber cuánto dinero destina el Estado para cumplir con esta obligación, por lo que fue un tema de interés especial en la revisión conjunta. De los datos obtenidos en este tema resultó preocupante descubrir que en ninguna institución existe un rubro específicamente destinado a cubrir esos gastos. Es como si se esperara que esta labor del Estado se cumpla con voluntariados, o como contestó la Comisión Nacional de Derechos Humanos: que sean los indígenas quienes se hagan acompañar de sus propios traductores.

Ninguna institución pública cuenta con los recursos destinados al pago de intérpretes y traductores.⁶¹ En casos más graves, hubo tribunales que respondieron que no saben si los intérpretes o traductores reciben un pago, por ejemplo, el del Tribunal Unitario

⁶⁰ Solicitud de información con folio 0001700135010.

⁶¹ De acuerdo con la entrevista sostenida con Edith Matías Juan, Coordinadora de Proyectos del Cepiadet, aunque ninguna institución cuenta con un rubro específico, el INPI, PJJ y PJEJ sí pagan los servicios de interpretación y traducción de lenguas indígenas de acuerdo a su disponibilidad presupuestal. El INPI cuenta con el programa de derechos indígenas en el que se establecen los lineamientos y un tabulador de cobros para interpretación (Por diligencia, \$1,100.00 más viáticos hasta por un monto de 900 pesos) y para traducción (400 por cuartilla); el pleno del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación emitió el acuerdo 16/ 2011 donde se establecen los lineamientos para el pago de los servicios de interpretación y traducción que contrate el propio Poder Judicial de la Federación; por su parte, el Poder Judicial del Estado de Oaxaca, a través de la dirección de servicios periciales emite pagos de traducción e interpretación, sin embargo, no cuenta con lineamientos o reglas de operación para tal efecto. Registro de 08 de agosto de 2019.

Agrario no. 46 respondió que: “Este tribunal desconoce si los traductores obtienen un pago por sus servicios, ya que se ha contado con ellos, proporcionados por el INALI o los centros coordinadores para el desarrollo de los pueblos indígenas [...] no hacen constar tal hecho [la remuneración]”. Por otra parte, ni el INALI ni los centros coordinadores cuentan con traductores ¿Cómo se los proporcionarían? Por su parte, el Tribunal Unitario Agrario no. 22 declara: “Ignoro si los intérpretes o traductores de lenguas indígenas que proporcionan las dependencias [...] reciben un pago por los servicios prestados, toda vez que no son cuestionados al respecto”.⁶² La Dirección General de Recursos Financieros del Tribunal Superior Agrario manifestó que “en todos los años que tienen instaurados los tribunales agrarios, no han sido programados recurso presupuestario para ese tipo de gastos, esto derivado que no sea tenido (sic) requerimiento económico alguno en esta materia”.⁶³ Esto evidencia que, a pesar de que está muy claramente expresado en las normas de más alto nivel, los servidores públicos no asumen su obligación en cuanto a garantizar los derechos lingüísticos y, por lo tanto, no buscan asegurar los recursos económicos necesarios para cumplirlos.

Lo anterior se refuerza con la respuesta de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la cual afirma “que es de suponer que el ejecutivo al presentar el Proyecto de Presupuesto debería indicar lo correspondiente al gasto en materia de justicia, sin embargo el Ejecutivo ha evadido sistemáticamente dicha obligación”.⁶⁴ Esta es otra característica

⁶² Solicitud de información con folio T377/2010.

⁶³ Solicitud de información con folio T377/2010.

⁶⁴ Solicitud de información con folio 4768.

del Estado burocrático que reconoce derechos pero no los cumple: se pasan la bolita de una a otra instancia. El ejecutivo no pide recursos, el poder judicial tampoco porque supone que le toca al ejecutivo, los Tribunales no saben si hay que pagarles y se los piden al INALI, éste hace un padrón, pero no tiene recursos para pagarles. Todos saben que es obligación del Estado, pero para resolverlo lo pasan a la siguiente ventanilla.

También propiciamos reuniones de trabajo con personas que ocasionalmente son habilitadas como intérpretes: maestros, abogados, policías y ex-presos. A partir de entrevistas tuvimos conocimiento de que en algunas instituciones son los funcionarios quienes toman dinero de otros rubros o de sus propios recursos para cubrir el costo de esos servicios, es decir, una dinámica absolutamente informalizada. Así, este pago no obedece a ningún estándar y es discrecional como lo ilustra el siguiente relato de una maestra bilingüe mixteca en el contexto de un taller de traductores:

Me llamaron del Juzgado de Garantías de Tlaxiaco para asistir a un procesado mixteco. Les pregunté cuánto me iban a pagar y me dijeron que no sabían, que a lo mejor me podrían dar unos doscientos pesos. Como las audiencias duran de cuatro a cinco horas y yo tengo que pagarle a alguien que cuide a mi hijo, les dije que no era suficiente. Ya no me llamaron y después supe que contrataron a alguien sin capacidad que sí aceptó esa cantidad.⁶⁵

⁶⁵ Aurelia López Santiago, ref. 26 noviembre 2010.

Políticas públicas escasas y sin continuidad

Un elemento central para el cumplimiento de las obligaciones relativas a “tomar en cuenta” las características sociales y políticas, así como las especificidades culturales de los indígenas en un juicio, es contar con la diversidad de especialistas que hagan del juzgado un espacio intercultural y revelen al juez los aspectos de una cultura que son relevantes al juicio. Si estos no existen, las posibilidades de una justicia con pertinencia cultural son nulas.

Con la reforma al sistema penal se esperaba que la figura del intérprete y traductor tomara fuerza como pieza clave de los juicios. Sin embargo, los poderes judiciales federal y estatal no han llevado a cabo ninguna acción de capacitación para contar con sus propios intérpretes y traductores. No obstante, el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura han buscado hacerlo por iniciativa de las instituciones federales, quienes habían planeado encabezar los primeros diplomados para después dejar esta tarea a las instituciones locales. En 2008 se realizó un diplomado en la Mixteca, pero las instituciones locales no continuaron los procesos de capacitación. En 2008 y 2009 el INALI y la CDI aportaron la mayor parte de los recursos económicos utilizados. La SAI también contó con presupuesto para estas actividades, sin embargo, no se sabe cuánto fue ni cómo se lo gastó, pues omitió dar información al respecto.

Recursos aportados para la profesionalización de intérpretes en Oaxaca

<i>Institución</i>	<i>Monto aportado</i>
INALI	Región del Istmo: \$ 536, 000.00
	Región Mixteca: \$ 696, 000.00 ⁶⁶
CDI	Región del Istmo: \$ 395, 555.00
	Región Mixteca: \$ 487, 270.00 ⁶⁷
SAI	Violación al derecho a la información y opacidad en el manejo de los recursos. Indicó no contar con información referida al presupuesto asignado y ejercido en cada ejercicio fiscal para la capacitación de intérpretes y traductores de lenguas indígenas. ⁶⁸

Fuente: Cepiadet (2010) Informe sobre el estado que guardan los derechos lingüísticos de los pueblos y comunidades indígenas en el sistema de procuración y administración de justicia en Oaxaca, INDESOL, México, pág. 47

Testimonios de algunos participantes de los diplomados del Istmo y la Mixteca dan cuenta de la falta de planeación y de la improvisación de las sesiones. De igual manera, abogados indígenas integrantes de Cepiadet que fueron contratados como asesores en lengua el licenciado Aquiles Felipe Carrasco, hablante del mixe bajo, el licenciado Gabriel Sánchez Cruz, hablante del zapoteco de la planicie costera y la licenciada Norma González Jiménez, hablante del mixteco alto, aseguran que el mapa curricular no se elaboró a partir de las necesidades y participación de los pueblos y comunidades indígenas, con lo que a su juicio se viola el derecho a la consulta.

⁶⁶ Solicitud de información con folio: 1131100005710.

⁶⁷ Solicitud de información con folio: 0062500021610.

⁶⁸ Solicitud de información con folio: 3315.

Los resultados son más difíciles de evaluar dado que no hay indicadores ni información que den cuenta de ello, lo que revela su falta de planeación, poco compromiso con los resultados de su trabajo y refuerza la idea de que no tienen una buena coordinación. La entonces SAI manifestó que tiene estrecha relación con los intérpretes y traductores acreditados, quienes brindan sus servicios a los defensores públicos y de oficio y que tiene a cargo la Prodi.⁶⁹ Sin embargo, las entrevistas realizadas a su titular y a tres defensores de oficio dependientes de este organismo arrojan información contradictoria en relación a lo que SAI señala en las solicitudes de información. Aun cuando la Prodi reporta contar con intérpretes, no cuenta con ninguno acreditado ni certificado y tampoco tiene programas de capacitación para los mismos.⁷⁰

Por último, el estándar de competencia laboral para la certificación de intérpretes y traductores de lenguas indígenas en el ámbito de impartición de justicia, implementado por el INALI, no satisface las necesidades comunicativas y culturales de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas. Dicho estándar está basado en modelos de certificación laboral que miden la competencia de trabajos técnicos y materiales, dejando a un lado la formación de actitudes de los intérpretes y traductores. Aunque es una norma que mide la competencia de intérpretes y traductores en el ámbito de impartición de justicia, se limita a considerar 17 términos jurídicos en materia procesal penal y omite otros aspectos del derecho procesal, particularmente de las ramas civil, laboral, mercantil, amparo y, sobre todo, el derecho agrario; asimismo, no considera las técnicas y modalidades de la disciplina. Existe una

⁶⁹ Solicitud de información con folio 3315.

⁷⁰ Solicitud de información con folio 3524.

incongruencia entre los contenidos de los cursos de capacitación del INALI y la evaluación posterior de sus normas técnicas.

Con esta información el Cepiadet tuvo acercamiento directo con el INALI, se realizó un ejercicio de evaluación conjunta, con el cual se constató lo siguiente:

de los intérpretes que se habían formado en la mixteca y en el istmo, quiénes estaban ejerciendo como intérpretes, y pues resultaba que prácticamente no estaban ejerciendo, [...] también comenzamos a indagar en dónde se estaban requiriendo mayoritariamente y de qué lenguas [...] y entonces, en 2012 realizamos una estratificación de las lenguas más requeridas en el sistema de justicia y salieron cinco variantes lingüísticas. [...] a partir de ahí se propusieron diplomados y trabajo con los bachilleratos comunitarios, todo esto en coordinación con el INALI.⁷¹

Así, el Cepiadet ha impulsado diversos procesos de formación para intérpretes y traductores de lenguas indígenas de manera independiente y también en coordinación con instancias académicas. El ejercicio más consolidado es la apertura de la primera maestría en Traducción e Interpretación de Lenguas Indígenas ofertada por la Facultad de Idiomas de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca.⁷²

Derechos indígenas en los juzgados

La visión del cumplimiento del Estado con relación a los derechos adquiere matices con respecto al sujeto que los mira. Sin pretender

⁷¹ Integrante del Cepiadet. Registro 11 de agosto del 2017.

⁷² Véase: <http://www.idiomas.uabjo.mx/maestria-en-traduccion-e-interpretacion-en-lenguas-indigenas>

caer en excesos de la antropología posmoderna (Lagunas 2011), vemos que la formación, la perspectiva y las posiciones de los actores indígenas ofrecen una variación en la apreciación que se hace del Estado y de las formas de responder del mismo. Cepiadet (De la Peña 2005) conforma un perfil de sujeto demandante que se enfrenta a un Estado burocrático e ineficiente, donde los derechos son aceptados, pero su cumplimiento está mediado por vicisitudes operativas que se vuelven insalvables. Esta es otra manifestación de un racismo sutil (Kinder y Sears 1981; McConahay 1986) que da poca prioridad a los temas relacionados con el cumplimiento de derechos procesales a los pueblos indígenas.

El derecho de los indígenas a que en todos los procesos legales se tome en cuenta su cultura y se cuente con intérpretes y traductores de sus lenguas indígenas se trastoca de manera sistemática (Martínez 2012), porque como ya se ha observado, faltan profesionales en la materia. Esto aumenta el riesgo de que personas inocentes sean encarceladas, especialmente las personas indígenas que no hablan español (OACNUDH 2007), pero además anula la posibilidad de una justicia pluralista que tome en cuenta la existencia de los “otros derechos” protegidos por la Constitución y los instrumentos internacionales.

En el periodo de la investigación no había datos oficiales precisos sobre el número de personas indígenas privadas de su libertad. La CDI, la PGR, la CNDH, la SSP federal y local manejan estimados diferentes.⁷³ Tampoco hay datos estadísticos que informaran sobre

⁷³ De acuerdo con la información proporcionada por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Comisión Nacional de Seguridad de la Secretaría de Gobernación, hasta noviembre de 2015 la población indígena interna en los centros penitenciarios del país era de 8,412 personas. De ésta, 7,728 pertenecen al fuero común y 684 al fuero federal y, en cuanto al género, 286 son mujeres y 8,126 hombres. De la citada población interna en los centros de reinserción social del país, los pueblos o comunidades indígenas que registran una

el número de casos en donde fueron requeridos los servicios de peritajes antropológicos, interpretación y traducción en los procesos jurisdiccionales ni acerca del número de casos en los que efectivamente fueron provistos. Tampoco se ha generado información para saber si los jueces argumentan a partir de las leyes que reconocen derechos indígenas o no. No obstante, en aquellos casos que se han podido observar (particularmente en la justicia federal), la tendencia es usar peritajes culturales para documentar límites de los indígenas en la comprensión de los ilícitos o prácticas involuntarias que se deberían someter al orden estatal. La ausencia de información es una violación al derecho a la misma, consagrada en el artículo 6º constitucional y con ello una afectación al resto de los derechos indígenas, pero de la poca información disponible es notorio el limitado cumplimiento de sus posibilidades.

El caso de Edmundo Espinosa Guzmán, indígena zapoteco de la comunidad de Guevea de Humboldt, muestra los límites en el cumplimiento de estos derechos y los aberrantes resultados de las omisiones. Edmundo fue detenido y recluido en el centro penitenciario de Tehuantepec en el año 2002. Fue acusado de homicidio y le fue asignado un defensor de oficio, quien en la primera entrevista con el indiciado le preguntó “¿Cuál es su cabecera?”, refiriéndose al municipio de donde venía. Edmundo respondió “Yo no uso cabecera, acostumbro a dormir en hamaca y no tengo cabecera”. Ante esta respuesta y violando los derechos del procesado, el defensor lo abandonó. A la postre Edmundo fue

población mayor de 100 personas son las siguientes: 1,849 náhuatl, 639 zapoteco, 527 mixteco, 499 tsotsil, 491 tseltal, 412 otomí, 403 maya, 361 mazateco, 356 totonaca, 334 tarahumara, 219 chol, 216 tepehuano, 212 chinanteco, 196 cora, 179 huasteco, 173 mixe, 172 mayo, 158 tlapaneco, 152 mazahua y 116 huichol (CNDH, 2018).

encontrado culpable y sentenciado. En una entrevista reciente Edmundo afirmó ser inocente pero no haber podido demostrarlo en el juicio.⁷⁴

La visión subjetiva de los jueces permea profundamente el contenido de la ley, los derechos indígenas no son referente para su actuación o son argumentados de manera que no signifiquen verdaderas reivindicaciones culturales. Durante un curso con funcionarios del Poder Judicial de la Federación, se multiplicaban las dudas sobre los indígenas que venden mujeres, sobre costumbres de mutilación y otras prácticas excesivas. Una y otra vez los ponentes insistíamos en cuál era la fuente de esas informaciones y todos lo sabían de oídas, además de que dudaban que en el contexto cultural indígena este intercambio de dotes (Mauss 2009; Lévi-Strauss 1993) pudiera ser contextualizado como algo distinto a una compraventa. En ese curso,⁷⁵ un magistrado insistía en que favorecer la libre determinación de los indígenas cargaba los dados a favor de ellos: “en ese caso que conveniente que yo me autodenomine como indígena”. Esta interpretación nos hace pensar que dar eficacia a los derechos indígenas los pone por encima del resto de la sociedad, pues parte del supuesto falso de que ahora somos iguales.

En esta tesitura, el Capiadet documentó la ausencia de políticas claras para determinar a los sujetos de derechos indígenas, lo que obedece a un racismo estructural y sistemático. En consecuencia, la práctica judicial denota la persistencia de asociar la identidad étnica con la incapacidad de hablar bien el castellano, es decir, con

⁷⁴ Entrevista en el penal de Tehuantepec. Registro 14 de noviembre del 2010.

⁷⁵ Curso dictado a jueces y magistrados federales. Instituto de la Judicatura Federal, México, 25 de enero del 2013.

el grado de monolingüismo. Lo mismo ocurre con el uso erróneo del término “idioma oficial”, con el que los funcionarios públicos se refieren a la lengua castellana, ya que la oficialidad lleva aparejado un reconocimiento, regularmente, a nivel constitucional, y en México no existe constitucionalmente un idioma oficial. Sin embargo, en el imaginario de la construcción del país y en aras de la unidad nacional, desde el siglo XIX, la lengua castellana se impuso como la lengua de mayor jerarquía, y en ese sentido es la que tiene este carácter de sacralidad con el que se revisten ciertas formas en detrimento de otras.

Por otro lado, generalmente se asocia la identidad indígena con el aspecto físico, con esto se reproduce una visión estereotipada del indígena. De la misma manera, la percepción de que con su autoadscripción obtendrá “beneficios”, soslaya que los derechos específicos de personas, pueblos y comunidades indígenas constituyen una acción afirmativa del Estado mexicano para contribuir a reducir y cerrar la brecha de desigualdad (Hernández y Martínez 2015: 164-165).

Como señala Duncan Kennedy “siempre es posible para el juez adoptar una actitud estratégica hacia los materiales, tratar de hacer que signifiquen algo distinto de lo que al principio parecía que significaban, o darles un significado que excluya otros inicialmente posibles” (Kennedy 2010: 32). El contenido de la ley es permeado por los prejuicios y estereotipos que el juzgador tiene sobre la población indígena, a veces una visión paternalista, a veces una visión que criminaliza, y su falta de conocimiento sobre los derechos de los pueblos indígenas se convierte por omisión en “ley”. Pasa de ser una opinión de sentido común a ser sentencias que absuelven o condenan, pasa a ser la *doxa* del campo. Por ejemplo, el Juez Tercero de Distrito afirma que:

El derecho penal es para aplicarse a los pobres [...] porque hay que pensarse en contraposición a lo que es el derecho civil, en el derecho civil no hablamos de cárcel, hablamos nada mas de acciones, Juzgados, demandados, testigos, peritos, etcétera, porque en derecho civil se discuten bienes, se discuten cuestiones personales, no cárcel. Mientras que en derecho penal, es el Estado con su soberanía sobre el individuo que por azares del destino delinque, [...] el indígena, el pobre indigente, qué cosa puede ir a pelear en un juzgado civil, no tiene nada que pelear, no tienen nada. Entonces el ámbito donde uno encuentra a esta gente, dicen, pues es en el ámbito penal y se aplica comúnmente a los pobres y por consecuencia al indígena, que es el más pobre en toda la escala social.⁷⁶

Es decir, que la potestad coercitiva del Estado “naturalmente” se debe ejercer contra los pobres.

Estas opiniones racistas son atterradoramente realistas, la mayoría de los estudios de criminología crítica (Baratta 1982; Bergalli 1993, 1998; Serrano 1995) muestran que la opinión del juez es verdad, pero esta certeza, además de ser realidad percibida, se vuelve en realidad cumplida. La relación entre delincuencia y pobreza marca la tendencia de resolución de los jueces y la criminalización de los sujetos, y como vimos, de manera particular, de los indígenas. A lo largo de la entrevista este mismo juez mostró un desconocimiento de los derechos específicos de los pueblos indígenas, pues a pregunta expresa nunca citó el marco normativo aplicable a dichos pueblos. La que en otro momento fue magistrada presidenta de la sala regional Xalapa del TEPJF señaló en una reunión “yo entiendo esta perspectiva –la del pluralismo jurídico-, pero necesito muchos elementos para fundamentarlo muy bien, porque el problema para aplicar estos derechos está en convencer

⁷⁶ Entrevista Registro 2 de noviembre del 2010.

a mis compañeras cuyas opiniones, debo reconocer, son francamente racistas”.⁷⁷

Asimismo, funcionarios de las procuradurías estatal y federal tuvieron respuestas francamente inadecuadas. La PGR señaló que ninguno de sus Ministerios Públicos es indígena⁷⁸ y en entrevista el delegado de Oaxaca afirmó que eso no era relevante para el derecho. Por su parte, la entonces PGJO dijo no tener identificado a su personal hablante de lengua indígena,⁷⁹ y el procurador de la época se negó a darnos una entrevista directa, pero nos envió con algunos subordinados, el subprocurador encargado de justicia para menores afirmó que en “ningún caso una autoridad indígena puede atender asuntos legales”.⁸⁰ Éste es un tema interesante porque en todas las entrevistas y en posteriores cursos y reuniones con jueces y ministerios públicos, hasta 2013, hago la pregunta: ¿ustedes han declinado competencia a favor de una autoridad indígena o han dado por buena una resolución tomada por ellos bajo el principio de no juzgar dos veces por el mismo delito? Sistemáticamente la respuesta es no, y para la mayoría, a pesar de lo que dice la ley, una conducta como ésta sería impensable. Con esto se puede afirmar que en el mejor de los casos los operadores del sistema de justicia ven la traducción e interpretación como una herramienta para agilizar su trabajo, pero nunca como una garantía procesal y el resto de los derechos procesales de los indígenas son una entelequia a la que no están obligados.

⁷⁷ Entrevista. Registro 15 de agosto del 2011.

⁷⁸ Solicitud de información con folio 0001700130110.

⁷⁹ Solicitud de información con folio 3640.

⁸⁰ Registro julio del 2011.

Frente a una solicitud de información que pregunta sobre los mecanismos para detectar cuándo una persona habla alguna lengua indígena, el Tribunal Unitario Agrario 46 responde:

A este Tribunal acuden en su mayoría, ya sea como parte actora, demandada, terceros interesados o testigos, que pertenecen a poblaciones que hablan Mixteco, Amuzgo o Triqui y sus abogados previamente hacen de nuestro conocimiento cuando sus asesorados únicamente hablan en lengua indígena y requieren de traductor, cabe mencionar que algunos abogados incluso hablan también una lengua indígena.⁸¹

Una vez más, esta declaración deja ver que los funcionarios consideran que el derecho a contar con interprete-traductor únicamente corresponde a las personas que no hablan español y se satisface de manera incidental, parece responsabilidad de los usuarios del sistema judicial adaptarse a la institución y no es asunto de la institución adaptarse a la sociedad a la que pretende dar un servicio.

También existe un velo de opacidad respecto a la información estadística sobre la identidad étnica de las partes en los juicios. Contar con esta información puede revelar a cuántas personas se tendría que garantizar derechos procesales especiales, para darle pertinencia cultural a la justicia. A los Juzgados de Distrito y los Tribunales Unitarios se les solicitó la siguiente información estadística: ¿en cuántos procesos llevados por esta institución han intervenido hablantes de lenguas indígenas?; ¿en cuántos procesos se tomaron en cuenta las costumbres y especificidades culturales

⁸¹ Solicitud de información con folio T25/2010.

de los pueblos indígenas?; y ¿en cuántos de estos procesos intervinieron intérpretes y traductores de lenguas indígenas?

Algunos, como el Juzgado Segundo de Distrito, que declara que no cuenta con la información solicitada, y el Primer Tribunal Unitario del Décimo Tercer Circuito, únicamente dan un aproximado sobre los casos con indígenas que no “entienden español”.⁸² Por su parte, el Juzgado Séptimo de Distrito se escuda en que “como no existe disposición legal alguna que establezca la obligación para los juzgados federales de llevar una estadística relacionada con los aspectos indicados, no se cuenta con la información solicitada.”⁸³ Aquí vemos de nuevo actuando al Estado burocrático y formalista evadiendo sus responsabilidades. El Juzgado Tercero de Distrito declara: “han intervenido sesenta y dos personas [...] que se han autoadscrito como pertenecientes a una etnia [...] de los cuales cincuenta y seis manifestaron y se comprobó que hablan y entienden el idioma español, siendo que sólo en seis procesos han participado intérpretes o traductores, porque no hablaban o entendían suficientemente el español”.⁸⁴ Sobre la misma pregunta, el Juzgado Octavo de Distrito respondió que “en el sistema con que cuenta este Juzgado no existe un rubro con el apartado de intérpretes o traductores, por lo anterior esa información no puede ser proporcionada”.⁸⁵ Es de hacer notar que la juez 6ª de distrito ha estado solicitando peritajes antropológicos para casos específicos al CIESAS, sin embargo, otra vez los trámites burocráticos dificultan la realización del servicio.

⁸² Solicitud de información con folio 01214710.

⁸³ Solicitud de información con folio 01214510.

⁸⁴ Solicitud de información con folio 01212510.

⁸⁵ Solicitud de información con folio 01214610.

Las respuestas de los Juzgados citados dan cuenta de que no existen criterios unificados para la sistematización de información y que el órgano administrativo encargado de crearlos, en este caso el Consejo de la Judicatura Federal, no lo está haciendo, incumpliendo la fracción XXXV del art. 81 de su ley orgánica que establece “fijar las bases de la política informática y de información estadística que permitan conocer y planear el desarrollo del Poder Judicial de la Federación”.

Este tipo de respuestas reflejan que no existe una unidad de criterios respecto a sus obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, también reflejan poca sensibilidad hacia la diversidad cultural reconocida constitucionalmente. En algunos casos, como el juez séptimo refleja, además de un formalismo rígido, ningún sentido abona a la comunicación entre la sociedad civil y el Estado.

También se les preguntó a las instituciones si garantizan los derechos indígenas de las personas hablantes de alguna lengua indígena que son parte en algún juicio. A esto el TSJO responde que

De conformidad a lo que dispone la ley orgánica del poder judicial de Oaxaca en su artículo 2, sólo en materia penal se garantizan los derechos lingüísticos de los hablantes de lengua indígena que son parte de un procedimiento judicial, no así en materia civil, mercantil y familiar, ya que la legislación sustantiva y adjetiva que regulan los procesos judiciales en el estado de Oaxaca prevén que sólo las partes puedan designar intérpretes o traductores, lo anterior en base a los principios de legalidad, imparcialidad y del debido proceso que fundamentan la función jurisdiccional a cargo de este Poder Judicial.⁸⁶

⁸⁶ Solicitud de información con folio 3068.

Ésta es una visión limitada de los derechos de los pueblos indígenas y vuelve a ser una opinión sesgada, pues sólo los circunscriben a la materia penal y los servidores públicos no entienden el garantizarlos como una obligación del Estado.

Otra circunstancia que altera el debido proceso para los indígenas es que a falta de intérpretes y traductores formalmente capacitados, los jueces habilitan a cualquier persona para realizar este trabajo. A través de la práctica profesional se ha podido constatar cómo reclusos, familiares, policías, personal de limpieza y administrativos son improvisados como intérpretes en audiencias que sólo sirven para cubrir las formalidades del proceso:

[...] tenemos que desahogar exhortos, con gente que no habla bien, son mixes, son indígenas. Lo que pasa es que afortunadamente nosotros en el Juzgado, contamos con una personita que nos auxilia, y ella es de aquí, es una muchacha originaria de aquí, nos auxilia hacer el aseo al Juzgado, y es de aquí. Cuando hay oportunidad pues acudimos a ella para que sea intérprete, en la lengua mixe. Ella nació aquí, ¿cuántos años tiene? 22 años de lengua mixe, yo digo que la domina, pero hasta ella misma nos ha platicado, pues hay cosas que varían ¿no?, en distintas poblaciones.⁸⁷

A pesar de la existencia de referentes normativos claros, las faltas de presupuesto, los programas descoordinados, la poca claridad de su responsabilidad y la subjetivación que los funcionarios hacen sobre el indio y su papel en la sociedad, nos muestran que el ideal de acceso a la justicia de los indígenas está lejos de ser una realidad y parece que la brecha de implementación es difícil de salvar.

⁸⁷ Registro 11 de noviembre del 2010.

En este caso, el Estado, interpelado por profesionales indígenas, vuelve a mostrar una multiplicidad de facetas que lo hacen complejo e inconexo lejos de ser una mera externalidad concreta y coherente, se manifiesta como un ente relacional que deifica ideas de un orden tácito negociando con ideas de un orden expreso en las leyes. Como objeto de estudio, el Estado se plantea como una multiplicidad de dependencias federales y estatales, pero es también un conjunto de proyectos, procesos, proyecciones y relaciones que hacen manifiesta intencionalidad y concreción de actos que, como vemos, están lejos del ideario multicultural que hoy día articulan las leyes.

Aunque la intencionalidad de no cumplir no se presenta como algo obvio, pues su apariencia construida parece mostrar la concreción, o su intento, de las normas y de las instituciones que lo constituyen (Trouillot 2001), es un conjunto de factores que a simple vista parece no llevar forma e intención unificada, pero sí el proyecto común de cumplir la ley. Realmente, lo que les da coherencia es la estrategia compartida de no cumplir la ley con base en creencias discriminatorias y necesidades de control y dominación (Baratta 1982; Melossi 1982; Bergalli 1993). En una realidad múltiple, difusa y ambigua (Sharma y Gupta 2006) el Estado se muestra portador de intereses en contextos específicos que prefiguran un modelo de nación que mantiene a “cada quien en su lugar”. Confiar en que “el Estado” fetichizado será el realizador de derechos para acceder a un sistema de plena justicia es aparentemente una retórica de legitimación.

Derechos imposibles sin un Estado posible

Desde finales de la década de 1980 el Estado mexicano ha incorporado a su doxa jurídica una serie de derechos propios de los pueblos indígenas que al cabo de los años, si bien no plantea los mejores estándares en la materia, sí delinea un nuevo tipo de nación al que la propia Constitución mexicana define como pluricultural.

Este reconocimiento le da un carácter vigente a tales derechos, pero, como hemos observado, su vigencia no es garantía de eficacia, es decir, lo que está plasmado en la norma no se corresponde con la realidad. Además de ser ineficaces, estos derechos tampoco son justiciables, en otras palabras, aquellas personas o colectividades que se consideran vulnerados por la distancia que guarda la ley y la realidad no tienen un recurso judicial efectivo para ser reparados en esta vulneración.

Las preguntas que obviamente se desprenden de esta situación son ¿cómo hacer para salvar esta “brecha de implementación”? (Stavenhagen, 2008); ¿cómo cambiar normas, actitudes y desventajas sociales que dan origen a esta situación? El diagnóstico está bien planteado y parecerían claros cuáles serían los pasos en

consecuencia, no obstante, como este trabajo muestra, la pregunta deber ir más allá. No sólo se trata de plantearse el cómo salvar la brecha sino ¿es posible salvar la brecha bajo la égida del Estado contemporáneo?

A lo largo de estas páginas nos hemos centrado en el sujeto que tiene la obligación de hacer eficaces y justiciables los derechos que se han reconocido a los pueblos indígenas: el Estado, el mexicano en este caso. Haciendo un recorrido por distintos tipos de derechos, distintos tipos de estrategias y casos, así como distintos tipos de actores indígenas que demandan lo que la ley plantea que debe convertirse en una realidad. Y con todas las variantes que las variables pueden arrojar, el resultado es similar: más que una brecha existe un abismo en la implementación de estos derechos que parece difícil salvar.

Para evadir su responsabilidad, el Estado puede ser ineficiente, torpemente burocrático, extremadamente desarrollista, puede ponderar otros derechos por encima de los indígenas, puede interpretar las normas reductivamente, incluso puede ser represivo. Pero las constantes son dos: es un espacio donde se reproduce una discriminación socio-histórica de muy larga data y es un mecanismo diseñado para priorizar siempre los intereses de acumulación de ciertas élites a través del sistema capitalista. En momentos de la historia como el presente, los ciclos de capitalismo (Braudel 1984, 1986; Palerm 1980; Arrighi 1997; Harvey 1998) incrementan los efectos de acumulación y desposesión de la sociedad, de manera que la depredación y los antagonismos sociales se incrementan, y con ello las viejas exclusiones se reinventan, pero también se reinventan las luchas y las estrategias para avanzar y resistir, y con ellas las esperanzas. a veces fuertes, a veces débiles, de que esta vez el arreglo que definirá los próximos ciclos será mejor.

La pos-modernidad acechada por la pre-modernidad

Desde la década de 1980 han empezado a implementarse en el mundo y en México una serie de reformas que modifican las concepciones clásicas del Estado contemporáneo, así como las reglas de intercambio de dinero, bienes, ideas y personas en el ámbito global: fenómenos denominados como globalización, pero también como reforma neoliberal. Estos procesos dan una nueva escala a los fenómenos locales y, como vemos, también afectan las concepciones que la gente tiene de viejas formas de orden y de distribución de la riqueza, o en algunos casos, más bien de la pobreza, que en la actualidad adquiere nuevas fuentes, se asocia a nuevas actividades y adquiere nuevos rostros.

Es el caso de Santa María Peñoles, pequeño municipio enclavado en la mixteca oaxaqueña, la migración, las interacciones de su gente con un nuevo sistema político y el recurrente asedio de valores tan positivos como la democracia y la igualdad de género, hacen que sus viejas instituciones, hoy reconocidas y protegidas legalmente, adquieran una presión que lleva a posiciones de conflicto ante instituciones y tribunales estatales. Ahí, con todo y las nuevas normas, lo “propio”, lo “indio” es colocado en el lugar histórico que ha tenido en este país y se le subordina a los valores que del norte y de ultramar definen hoy día lo que todos debemos ser. Más aún, las violaciones a los derechos, las faltas a la democracia, la discriminación a las mujeres se les pueden perdonar a todos los que suscriben este ideario, pero no a los indios porque ellos son históricamente quienes no aceptan los valores verdaderos. La diferencia es que unos los aceptan aunque no los cumplen, pero el incumplimiento

de los indios es un desafío a una jerarquización y a un eterno destino escrito en el cielo por el dedo de Dios.

Los cambios económicos producidos por la globalización no son una novedad en términos de lo que ha sido históricamente el capitalismo (Sassen 1997; Braudel 1986; Arrighi 1997). La novedad corresponde a su escala, alcance y complejidad. Esto nos explica por qué las viejas formas de explotación de recursos en tierras y territorios indígenas adquieren nuevos perfiles basados en los cambios tecnológicos y organizacionales de las empresas globalizadas que intensifican su asedio. Así acontece con las comunidades indias reinventadas de Paso Canoa, Santa Úrsula y los Reyes en Tuxtepec, y así lo percibe la empobrecida y lastimada comunidad chinanteca de el Cerrito. También lo padece y lo enfrenta con organización y estrategia la comunidad tradicional de Capulálpam de Méndez.

Los efectos de la expansión financiera que definen este nuevo ciclo del capitalismo son la búsqueda de colocación del capital en todos los lugares posibles y todas las áreas de la vida de las personas. Su finalidad no es la prosperidad de la gente, ni la creación de empleos, sino maximizar la reproducción del capital lo más rápidamente posible (Harvey 1998), o llevarlo igual de rápido a otra parte que ofrezca mejores perspectivas. En este contexto se forma una desgarradora competencia de los Estados, cuyos intereses ya son indistinguibles de los de las corporaciones financieras. La lucha es por atraer esos ágiles capitales y llevar a los funcionarios a perder toda perspectiva de pertenencia territorial, identidad nacional o solidaridad con su comunidad imaginaria; también los lleva a perder el pudor que les hacía, por lo menos, guardar las apariencias. El Estado mexicano, espejo del capitalismo financiero global, no tiene amigos ni gobernados ni territorios ni

símbolos, tan sólo tiene intereses, sobre todo en los territorios indios marcados por la pobreza y el atraso.

La globalización trae también el ímpetu de intensificar la modernidad de un Estado que nació con la etiqueta de moderno, pero que nunca lo fue. Hoy en día, moderno es ser representativo y democrático, eficiente, transparente y delgado –es decir, existir saludablemente y en su mínima expresión—. Desde 1982 el Estado se define más por su afán interminable de reformarse que por sus visos de permanencia. Leyes, institutos, procedimientos... todo cambia, y cuando notamos que todos los cambios mantienen las cosas igual, el Estado se replantea y vuelve a cambiar. Una particularidad de estos cambios es un modelo de multiculturalismo que hace accesibles los servicios del Estado a quienes tienen características culturales que no empatan con el modelo cultural que define estos servicios. Aquí no se trata de repartir el poder o diferenciar las formas y procesos para generar riqueza, se trata de hacer que todos se sometan a los procesos que define el Estado, permitiéndole a las personas o colectividades mantener sus rasgos culturales mientras el Estado hace ciertas adecuaciones para que no se les impida llegar a él.

Así, también las leyes contemporáneas ofrecen una justicia con pertinencia lingüística y algunos otros ingredientes que le dan cierta pertinencia cultural, ésta es la oferta que los profesionistas indígenas del Cepiadet dan por buena y encuentran como alternativa a la injusticia y criminalización que sufren miles de indígenas en sus regiones y fuera de ellas por el sólo hecho de portar esa identidad (Bergalli 1998; Martínez 2005). Este objetivo puede ser más afín con el Estado contemporáneo porque lejos de poner en cuestión sus principios, legitima su capacidad de juzgar y estar por encima de todo y todos. Aunque la justicia intercultural es un objetivo

plausible, como lo demuestran los casos, las entrevistas y demás indagatorias que emprendimos con el Cepiadet, el Estado no tiene claridad de a quién le toca implementarla, quién debería poner el dinero y cómo hacerlo. La falta de implementación no reside tanto en una circunstancia de inviabilidad sino en que hay otras prioridades y, al final, nada exime a los indios de obedecer lo que el soberano, encarnado en en cada funcionario estatal, ordena.

Los pueblos indígenas y sus organizaciones pueden ver con claridad las contradicciones y límites de la legalidad aplicada por el Estado: aunque éste se vista de multicultural, Estado se queda. Por ello sus redes nacionales y trasnacionales se multiplican al mismo tiempo que sus planteamientos y principios siguen siendo un desafío a la ortodoxia (Mejía y Sarmiento 1987) y al modelo de globalización imperante. Independientemente de cómo los concretan o de las posibilidades de éxito de sus luchas particulares, su visibilidad y la originalidad con que se adaptan al nuevo contexto y a los nuevos medios de reproducción ideológica, sus viejas demandas crean una gramática moral (Honnet 1997) de la que abrevan muchos de los movimientos globalizados de la época contemporánea.

La fortaleza de los movimientos indios contemporáneos es correlativa a la irracionalidad con que se expanden las formas predatorias del capitalismo mundial. Esta irracionalidad está muy ligada a las nuevas formas de explotación de recursos naturales ubicados en sus tierras y territorios, a los nuevos afanes de control político que explotan la inseguridad y el miedo de la gente a fin de criminalizar todas las disidencias y a las tendencias de hacer del Estado el gerente territorializado de las élites financieras que controlan o pretenden controlar el mundo (Santos 2010; Santos y Rodríguez 2007).

Racismo institucional: nuevos rostros, vieja historia

Los derechos reconocidos a los pueblos indígenas son una oferta de igualdad que contradice el origen mismo del Estado en México, es decir, que existe una casta que llegó para dominar a otras. Ni las guerras de Independencia, de Reforma o de Revolución han anulado este carácter discriminador y segregacionista que define a la gente y a los espacios que conforman este país.

Las demandas de los movimientos indígenas contemporáneos son de inclusión al mismo tiempo que de respeto a sus diferencias (Holloway y Peláez 1998). El Estado, en lugar de tener un afán que permita la erosión de un pasado racista y colonial, reifica viejos conceptos escolásticos y evolucionistas, reproduciendo jerarquías y distinciones dentro y fuera de las oficinas públicas. El racismo, muchas veces velado, y disfrazado de mestizaje, sigue corriendo por las venas de la nación imaginaria (Moreno 2008). Estas arraigadas construcciones culturales se convierten casi de manera imperceptible en conductas (Bourdieu y Wacquant 1995) y en criterios de interpretación de la ley (Kennedy 2010). Estos son los patrones de aplicación del Estado de derecho que llevan a magistrados a aceptar que se deben respetar los sistemas normativos indígenas siempre y cuando éstos se parezcan a lo que ellos se imaginan que deben ser. Ésta es una de las perspectivas que hace suponer a los funcionarios que ningún desarrollo propio o visión del territorio puede estar por encima de las jugosas ganancias que producen los grandes negocios, a quienes se les puede perdonar que no distribuyan beneficios y que sí repartan las secuelas de su depredación. Este

racismo les permite liberar a una presunta secuestradora cuyas acusaciones fueron fabricadas,¹ pero no a indígenas que no contaron con traductor, que actuaron bajo las reglas que rigen su convivencia comunitaria o que fueron procesados por el simple hecho de llevar un nombre en común.

El concepto “racismo institucional” sirve para explicar cómo estas sutiles concepciones sociales o maneras de ver el mundo se convierten en Estado, en norma, en visión oficial de los roles sociales que deben pervivir en México. Esta característica del Estado, lejos de garantizar derechos, impone condiciones de vida negativas y naturaliza situaciones de opresión, explotación, discriminación o exclusión en contra de los indígenas mexicanos (Carmichael 2003). Dicho concepto permite responder a la objeción jurídica de que aunque un funcionario en lo particular sea racista, no significa que el orden jurídico lo avale. Ante esta objeción formal es necesario reconocer que las determinaciones que lleva implícitas el funcionario en su pensar y en su quehacer no son incorporadas por opción individual sino por una serie de condicionamientos estructurales que el mismo sistema requiere para funcionar (Bourdieu 2001; Martínez 2005).

La creencia de la intrínseca superioridad de lo no indio frente a lo indio penetra y se fortalece en las instituciones públicas. El racismo institucional sigue trayectorias de vieja data y modela las opiniones más simples de los funcionarios que a veces se traducen en argumentaciones complejas, en sentencias y en resoluciones. Estos criterios racializados de argumentación y actuación están a tal grado incorporados en los procesos institucionales y en el

¹ Sobre el controvertido caso de Florence Cazzes véase: <http://www.excelsior.com.mx/2013/02/04/882590>. Consultado el 4 de febrero del 2013.

sentido común de quienes los aplican, que ya no se requiere de un esfuerzo de la clase dominante por difundirlos (Portelli 1973).

Al final todas estas formas casi intangibles de ver el mundo definen las relaciones de poder, constituyen derecho y legitiman conductas injustas como el encarcelamiento, el despojo y el sometimiento político y económico sin que su carácter injusto sea asociado con lo antijurídico. Así, el desacuerdo y la resistencia contra estas manifestaciones racializadas de un poder disperso en la sociedad (Foucault 2007) pueden ser catalogadas desde la simple opinión particular no vinculante, el acto antijurídico que debe ser anulado, hasta el acto delictivo que justifica la acción represiva del Estado.

Este panorama ampliado nos permite entender que la falta de verificación de los derechos indígenas no sólo se explica por una visión rígida y formalista del derecho, sino por dinámicas sociales y actitudes institucionales estructuradas y estructurantes (Bourdieu 2002) que dan poco espacio a una concepción intercultural del derecho (Martínez 2011). Este panorama hace prácticamente imposible salvar la “brecha de implementación” que marchita los derechos indígenas cuando apenas entran en contacto con la verdad y las formas jurídicas dominantes (Foucault 1998).

Es posible que sean las formas emergentes de estatalización (Santos y Rodríguez 2007; Santos 2010) quienes puedan contrarrestar estas herencias casi impresas en el ADN del Estado contemporáneo. La aglutinación cosmopolita de las demandas muy locales podrían generar los movimientos contrahegemónicos que reacomodan viejos patrones de colonialidad y configuren nuevas formas jurídicas. Lo cierto es que este proyecto político académico (Santos y Rodríguez 2007), aunque deseable, no está aun nítidamente constatable en un análisis y base empírica como el presente.

Autoritarismo mutante: el Estado mexicano en la era global

La reforma del Estado iniciada en la década de 1980 y la alternancia política del año 2000 han hecho pensar a más de uno que entrábamos a una nueva era de la configuración política del Estado mexicano, ahora más abierto, más democrático y más moderno. Entrada la década de 2010, las esperanzas en los cambios políticos de México estaban marcadas por la duda y una crisis de violencia, inseguridad, desigualdad y pobreza que no es exclusiva de este país. Indiscutiblemente hay una sociedad que en muchos aspectos ha cambiado y un Estado profundamente redefinido, pero también hay dudas de esta sociedad o de una gran parte de ella, sobre las posibilidades de que ese Estado sea el vehículo idóneo para llevar a buen puerto sus mejores aspiraciones.

Una de esas aspiraciones es sin duda la consecución de un Estado plural (Villoro 1998) que dé un nuevo papel en el espectro social y político a los indios, en el polo oscuro de su identidad laberíntica (Paz 1950) y razón de su eterna melancolía (Bartra 1987). La realización de los derechos indígenas no es sólo una necesidad apremiante de los pueblos indígenas contemporáneos, tan amenazados ahora como en cada fase del ciclo de expansión capitalista (Braudel 1986; Arrighi 1987), sino un acto simbólico de sanación de la psique colectiva, de eso que se llama identidad nacional, si es que en este tiempo el concepto mantiene vigencia.

La sustitución del Estado corporativo por una configuración basada en el libre mercado y el acomodo financiero no terminó con las desigualdades e inequidades imbricadas con la configuración étnica del país. Quizá las incrementó a la par que permitió el surgimiento de nuevas identidades étnicas que a través de la acción

socio-política buscan reacomodos y demandan nuevas condiciones en el arreglo nacional.

Ahora bien, este surgimiento de la movilización étnica se da en paralelo a la desregulación de las relaciones laborales y al debilitamiento de las organizaciones sociales que en el paradigma corporativista tampoco fueron florecientes. Es quizá por ello que en cada uno de los casos aquí expuestos se muestran enormes dificultades para construir correlaciones que permitan condiciones duraderas de respeto a los derechos que cada uno de los actores analizados viene exigiendo. Existen fuertes argumentos y articulaciones insospechadas asociadas a las demandas indígenas que por momentos les pueden dar un carácter ventajoso, pero en ningún sentido sientan bases para una nueva institucionalidad que les permita posiciones más simétricas en la toma de las decisiones políticas y económicas que les atañen.

Buena parte del discurso protegido por los derechos reconocidos a los pueblos indígenas se conforma a contracorriente del nuevo modelo de Estado, que busca en el intercambio comercial el único factor de vínculo social con los pueblos y comunidades, aún con las terribles consecuencias que esta erosión del tejido social tradicional ha traído para el país.

El avasallamiento de las identidades colectivas y de las formas tradicionales de interacción social significa que el acuerdo tácito de pervivencia e integración por aculturación que definió la relación Estado-pueblos indios durante el siglo XX vuelve a una fase de exterminio cultural como la que se atravesó durante la segunda mitad del siglo XIX con los despojos derivados de la ley Lerdo de desamortización de bienes a partir de 1856. Las sentencias que golpean los sistemas indígenas electorales, los permisos para depredar sus territorios y los encarcelamientos a

su identidad son expresiones sistemáticas de un patrón que define al nuevo Estado.

Si los indígenas cupieron en el modelo de Estado corporativo como una más de las corporaciones cuando se mantenían en sus territorios, y como un sujeto de beneficios de las políticas redistributivas y la seguridad social universal cuando salían de ellos; hoy no son más que un obstáculo para una ética del individualismo, el éxito personal, la competitividad y el alto rendimiento. Sus demandas de colectivismo, autonomía política, acceso racional y compartido a bienes, y su liga existencial con los ciclos y tiempos de la naturaleza, hacen verdadero corto circuito con el Estado que se orienta al mercado, la apropiación y la liberalización de todos los procesos humanos. Si la gran oferta política para los ciudadanos contemporáneos es participar en elecciones ciertas y regresar tranquilos a sus trabajos después de sufragar quien sabe por quién cada tantos años; la idea de los indígenas de preservar sistemas políticos asambleístas y deliberativos es literalmente la blasfemia de nuestros días. Incluso, la idea de costosos sistemas de justicia intercultural choca con la rapidez y eficiencia que buscan los juicios orales que muy al estilo del norte pondrán al día a nuestra justicia.

Las transformaciones que vive México en la actualidad parecen apuntar a redefiniciones de largo alcance que excluyen a los indígenas desde las identidades étnicas que vienen configurando, y, por tanto, hacen inviable la eficacia y justiciabilidad de sus derechos. Pero el ciclo de transformación no está concluido, son muchos los signos de inestabilidad e inconformidad que marcan los aparentes acuerdos de nuestra convivencia en el Estado mexicano del mundo global. Asimismo, son muchos los signos que dan cuenta de que la diversidad es vigente y vigorosa, y que los pueblos y sus múltiples

aliados están dispuestos a dar la batalla. Los nuevos acuerdos referentes a la territorialidad, el gobierno, la soberanía y la población que se enmarcan en el Estado emergente están aún sujetos a fuertes disputas y necesidades de negociación que detengan el polvorín en que se ha convertido este país, como cuando iniciaron los siglos XIX y XX.

Esta configuración compleja y transicional del modelo de Estado vigente que hace imposible el ejercicio de los derechos indígenas tiene que modificarse. Los indígenas de México apenas han colocado algunas aspiraciones que hoy son derecho positivo, sin embargo, ello es muestra de un nuevo instrumental y potencialidad. Lo que Santos ha denominado la refundación del Estado en América Latina, en México necesariamente deberá incorporar el ejercicio de derechos para los pueblos indígenas, lo cual permitirá la generación de nuevos espacios de ejercicio de poder y será un punto de partida para un nuevo modelo socio-político de convivencia.

Referencias

- ACKERMAN, John M. (2007). *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. México. UNAM, Siglo XXI.
- AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo (1981). *Formas de gobierno indígena*. México. FCE.
- (1957). *El proceso de aculturación*. México. UNAM.
- (1946). *La población negra de México. Estudio etnohistórico*. México. FCE.
- ALTHUSSER, Louis (1971). "Ideology and ideological state apparatuses", en *Lenin and philosophy*. Londres. New Left Books, pp. 121-173.
- AMATO, Victoria (2012). "Una mirada al proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", en *Aportes DPLF*, (16), año 5, pp. 4-9.
- ANAYA, James (2009). *Principios Internacionales aplicables a la consulta en relación con la Reforma Constitucional en materia de Derechos de los pueblos indígenas en Chile*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/InformeConsultaChile.pdf>
- ANAYA MUÑOZ, Alejandro (2006). *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México. La legalización de los usos y costumbres electorales en Oaxaca*. México. UIA, Plaza y Valdés.
- ANDERSON, Benedict (1983). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México. FCE.

- ARAGÓN ANDRADE, Orlando (octubre 2012). "El derecho en insurrección, el uso contrahegemónico del derecho en la experiencia del movimiento purépecha de Cherán". VIII Congreso Internacional de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica. Congreso llevado a cabo en Sucre, Bolivia.
- ARANDA BEZAURI, Josefina (2005). "Camino andado, retos y propuestas: La coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca", en *Cuadernos del Sur*, (21), pp. 11-22.
- ARRIGHI, Giovanni (julio-agosto 1997). "Financial expansions in world historical perspective: A reply to Robert Pollin", en *New Left Review*, (224), pp. 154-159.
- ARRISCADO NUNES, Joao, MATIAS, Marisa y COSTA, Susana (2007). "El derecho medioambiental desde abajo y la democracia en la sociedad del riesgo: Experiencias portuguesas en el contexto europeo", en Boaventura de Souza Santos, y César Rodríguez (Eds.), *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita*. México. UAM-Cuajimalpa, Anthropos, pp. 324-342.
- BAILÓN CORRES, Moisés (1992). *Pueblos, élite y territorio: Oaxaca, formación y reproducción de un sistema de dominio regional en el sur de México* (tesis de doctorado. México. COLMEX.
- BARATTA, Alessandro (1993). *Criminología y crítica del derecho penal: Introducción a la sociología jurídica-penal*. Buenos Aires. Siglo XXI.
- (1982). *Criminología crítica y crítica del derecho penal*. México. Siglo XXI.
- BARTOLOME, Miguel y BARABAS, Alicia (1990). *La presa Cerro de Oro y el Ingeniero el Gran Dios: recolonización y etnocidio chinanteco en México* (tomo II). México. CONECULTA, INI.
- BARRÉ, Marie-Chantal (1983). *Ideologías indigenistas y movimientos indios*. México. Siglo XXI.
- BARTRA, Armando (2005). "Añoranzas y utopías: La izquierda mexicana en el tercer milenio", en César A. Rodríguez Gravito, Patrick Barret y

REFERENCIAS

- Daniel Chávez (Eds.), *La nueva izquierda en América Latina: Orígenes y trayectoria futura*. Bogotá. Norma.
- BARTRA, Roger (1987). *La jaula de la melancolía*. México. Grijalbo.
- BERGALLI, Roberto (1981). "Hacia una criminología de la liberación en América Latina", en Roberto Bergalli, *Crítica de la criminología*. Bogotá. Temis.
- (1993). "Pánico social y fragilidad del Estado de Derecho: Conflictos instrumentales entre administración y jurisdicción penitenciaria (o para dejar de hablar del "sexo de los ángeles" en la cuestión penitenciaria)", en Alejandra Rodenas, Enrique A. Font y Ramiro A. P. Sagarduy (Dirs.), *Criminología crítica y control social: El poder punitivo del Estado*. Argentina. Juris.
- (1998). "Derecho y control social: Introducción", en María J. Añón, Roberto Bergalli, Manuel Calvo y Pompeu Casanovas (Coords.), *Derecho y sociedad*. Valencia. Tirant lo Blanc.
- y SUMNER, Colin (Eds.) (1997). *Social control and political order: European perspectives at the end of the century*. London, Thousand Oaks, Ney Delhi. SAGE Publications.
- BONFIL BATALLA, Guillermo (Comp.) (1981). *Utopía y revolución: El pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina*. México. Nueva Imagen.
- (1988). "La teoría del control cultural en el estudio de proceso étnicos", en Anuario Antropológico. Universidad de Brasilia, (86), pp. 13-53.
- BONNECASE, Juliene (1985). *Elementos del derecho civil*. México. Cárdenas.
- BOURDIEU, Pierre (1989). *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*. Paris. Les Editions de Minuits.
- (1990), "Algunas propiedades de los campos", en *Sociología y cultura*. México. Grijalbo, Conaculta, pp. 135-141.
- (1994), "Rethinking the State: Genesis and structure of the bureaucratic field", en *Sociological Theory*, 12, pp. 1-18.

- (2000). "La fuerza del derecho", en Informe bibliográfico El Nacional. México.
- (2001). Poder, derecho y clases sociales. Bilbao. Desclee, Palimpsesto.
- (2002). La distinción, criterio y bases sociales del gusto. México. Taurus.
- (7 de enero de 2012). "Las dos caras del Estado: Un texto inédito de Pierre Bourdieu". La ciudad futura. Disponible en <https://laciudadfutura.blogspot.com/2012/01/las-dos-caras-del-estado-un-texto.html>
- y WACQUANT, Loïc J. D. (1995). Respuestas: por una antropología reflexiva. México. Grijalbo.
- BOURDIEU, Pierre, CHAMBOREDON, Juan y PASSERON, Jean-Claude (1999). El oficio del sociólogo. México. Siglo XXI.
- BRAUDEL, Fernand (1984). The perspective of the world: Civilization & capitalism, 15th-18th Century. New York. Harper and Row.
- (1986). La dinámica del capitalismo. México. FCE.
- CAMINAL, Miquel (2002). El federalismo pluralista: Del federalismo nacional al federalismo plurinacional. España. Paidós.
- CAMPBELL, Howard (1993). "Class struggle, ethnopolitics, and cultural revitalism in Juchitán", en Howard Campbell (et. al), Zapotec struggles: Histories, politics, and representation from Juchitán, Oaxaca. Londres, Washington. Smithsonian Institution Press.
- CAPPELA, Juan Ramón (1993). Los ciudadanos ciegos. España. Trotta.
- CARBALLO LEYDA, Alejandro (2011). "Civilizaciones y Principios Generales del Derecho Internacional", en Gamarra Chopo, Yolanda, El discurso civilizador en Derecho Internacional: Cinco estudios y tres comentarios. España. Institución «Fernando el Católico».
- CARBONELL, Miguel y GARCÍA JARAMILLO, Leonardo (Eds.) (2010). El canon neoconstitucional. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, CONCHA CANTÚ, Hugo A., CÓRDOVA, Lorenzo y VALADÉS, Diego (coord.) (2001). Estrategias y propuestas para la reforma del Estado. México. UNAM.

REFERENCIAS

- CARDOSO, Ciro y PÉREZ BRIGNOLE, Héctor (1984). Historia económica de América Latina (tomo 2). Barcelona. Crítica.
- CASTELLANOS GUERRERO, Alicia (2003). Racismo en México. México. CONACULTA, Plaza y Valdés, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- CASTELLANOS GUERRERO, Alicia, GÓMEZ IZQUIERDO, Jorge y PINEDA, Francisco (2007). "El Discurso Racista en México", en Racismo y Discurso en América Latina. España. Gedisa.
- CASTELLS, Manuel (1998). La era de la información. Economía, sociedad y cultura: El fin de milenio (Vol. 3). México. Siglo XXI.
- CECEÑA, Ana Esther (2002). "Estrategias de dominación y planos de construcción de la hegemonía mundial", en Julio Gambina, La globalización económico-financiera: Su impacto en América Latina. Argentina. CLACSO, ASDI.
- Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción Asociación Civil (2008). Historia del CEPIADET. Documento interno.
- (2010). Informe sobre el estado que guardan los derechos lingüísticos de los pueblos y comunidades indígenas en el sistema de procuración y administración de justicia en Oaxaca. Instituto Nacional de Desarrollo Social y Fondo Nacional para el Fortalecimiento y Modernización de la Impartición de Justicia.
- CHACEN, John (1982). Clases y castas en la Oaxaca colonial. México. INI.
- CHANTAL BARRE, Marie (1988). Ideologías Indigenistas y Movimientos Indios. México. Siglo XXI.
- CHENAUT, Victoria (1999). Honor, disputa y usos del derecho entre los totonacas del Distrito Judicial de Papantla [Tesis de doctorado]. México. El Colegio de Michoacán.
- y SIERRA, María Teresa (Comp.) (1995). Pueblos indígenas ante el Derecho. México. CIESAS, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.

- CLARK, Dana, FOX, Jonathan A. y TREAKLE, Kay (Comp.) (2003). Derecho a exigir respuestas: Reclamos de la sociedad civil ante el Panel de Inspección del Banco Mundial. Argentina. Siglo XXI.
- CNDH (2018). Personas Indígenas en Reclusión. Informe Anual de Actividades. México.
- COHEN, Jean y ARATO, Andrew (2000). Sociedad civil y teoría política. México. FCE.
- CORREAS, Oscar (1986). Introducción a la crítica del derecho moderno. Puebla. Universidad Autónoma de Puebla.
- COSMES PÉREZ, Hugo Javier (2010). Plan tribal del Comisariado de Bienes Comunales de Capulalpam de Méndez [versión mimeográfica]. México.
- DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto J. y PANFICHI, Aldo (coord.) (2006). La disputa por la construcción democrática en América Latina. México. FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana.
- DE LA FUENTE, Julio y AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo (1989). Relaciones interétnicas. México. CONACULTA.
- DE LA GARZA TOLEDO, Enrique (coord.) (1992). Crisis y sujetos sociales en México (2 volúmenes). México. CIIH-UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- DE LA PEÑA TOPETE, Guillermo (1995). "La ciudadanía étnica y la construcción de los indios en el México contemporáneo", en Revista Internacional de Filosofía Política, (6). Madrid, pp. 116-140.
- (2002). "Social citizenship, ethnic-minority demands, human rights, and neo-liberal paradoxes: A case study in Western Mexico", en Rachel Sieder (Ed.), Multiculturalism in Latin America: Indigenous rights, diversity and democracy. London. Palgrave Press, Institute of Latin-American Studies-University of London, pp. 129-156.
- (2005). "Identidades étnicas, participación ciudadana e interculturalidad en el México de la transición democrática", en Leticia Reina, Francois Larigue, Danièle Dehouve y Christian Gros (coord.), Identidades en juego, identidades en guerra. México. CIESAS, CONACULTA, INAH, pp. 367-392.

- DE MARINIS, Natalia Leonor (2009). Entre la Guerra y la Paz: La intervención política partidista, el conflicto armado y la autonomía como paz entre los triquis de San Juan Copala [Tesis de maestría]. México. CIESAS.
- DÍAZ GÓMEZ, Floriberto (2007). Floriberto Díaz, escrito: Comunalidad, energía viva del pensamiento mixe: Ayuujktsenaa'yen -ayuujkwenmaa'ny -ayuujk mek'ajten. México. UNAM.
- (2004). "El caciquismo y la violencia de los derechos humanos del pueblo mixe", en Salomón Nahmad Sittón (Ed.), Fuentes etnológicas para el estudio de los pueblos ayuuk (mixes) del Estado de Oaxaca. Oaxaca. CIESAS-IOC.
- DÍAZ MONTES, Fausto (1992). Los municipios: La disputa por el poder local en Oaxaca. Gobierno del Estado de Oaxaca. Oaxaca. Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca.
- DÍAZ-POLANCO, Héctor (2007). Elogio de la diversidad: Globalización, multiculturalismo y etnofagia. México. Siglo XXI.
- DIETZ, Gunther (1999). La comunidad purhépecha es nuestra fuerza: Etnicidad, cultura y región en un movimiento indígena en Michoacán, México. Quito. Abya-Yala.
- (2009). Multiculturalism, interculturality and diversity in education: An anthropological approach. Münster, New York, München & Berlin. Waxmann.
- (2012). "Reflexividad y diálogo en etnografía colaborativa: el acompañamiento etnográfico de una institución educativa "intercultural" mexicana", en Revista de Antropología Social, 21, pp. 63-91.
- DI RISIO, Diego, GAVALDÁ, Marc, PÉREZ ROIG, Diego y SCANDIZZO, Hernán (2012). Zonas de sacrificio: Impactos de la industria hidrocarbúfera en Salta y Norpatagonia. Buenos Aires. Observatorio Petrolero Sur, América Libre.
- DULITZKI, Ariel (2012). "Veinte puntos de reflexión sobre el proceso de reflexión", en Aportes DPLF, (16), año 5, pp. 11-13.

- DURAND PONTE, Victor Manuel (coord.) (1994). La construcción de la democracia en México: Movimientos sociales y ciudadanía. México. ILET, Siglo XXI.
- DURKHEIM, Emile (1900). Professional ethics and civil morals. Glencoe. Free Press.
- DUSSEL PETERS, Enrique, PIORE, Michael y RUIZ DURÁN, Clemente (1997). Pensar globalmente y actuar regionalmente: Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI. México. IJUS, UNAM, Fundación Friedrich Ebert.
- ELSTER, Jon (1991). El cemento de la sociedad: Las paradojas del orden social. Barcelona. Gedisa.
- ESCALANTE GONZALBO, Fernando (1992). Ciudadanos imaginarios: Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República mexicana -tratado de moral pública. México. El Colegio de México.
- EWELL, Peter y POLEMAN, Thomas (1980). Uxpanapa: Agricultural development in the mexican tropics. New York. Pergamon Press.
- FÁBREGAS PUIG, Andrés (1992). Pueblos y culturas de Chiapas. México. Miguel A. Porrúa, Gobierno del Estado de Chiapas.
- FALS BORDA, Orlando (2007). "La investigación-acción en convergencias disciplinarias", en *LASA Forum*, XXXVIII (4), pp. 17-22.
- FERNÁNDEZ, J. Manuel (2005). "La noción de violencia simbólica en la obra de Pierre Bourdieu: Una aproximación crítica", en los Cuadernos de Trabajo Social de la UCM, 18, pp. 7-31.
- FIX FIERRO, Héctor (2006). Tribunales, justicia y eficiencia: Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial. México. IJUS-UNAM.

- FLORES CRUZ, Cipriano (1997). Los valores políticos de los Oaxaqueños. Oaxaca. Instituto Estatal Electoral.
- FLORESCANO, Enrique (1997). Etnia, Estado y Nación. México. Taurus.
- (2006). Imágenes de la patria a través de los siglos. México. Taurus.
- FOUCAULT, Michel (1992). Genealogía del racismo. Madrid. La Piqueta.
- (1998). Vigilar y castigar: El nacimiento de la prisión. México. Siglo XXI.
- (2000). Defender la sociedad: Curso en el Collège de France (1975- 1976). Argentina. FCE.
- (2007). El nacimiento de la biopolítica: Curso en el Collège de France (1978-1979). Argentina. FCE.
- FOX, Jonathan (1996). "How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico", en *World Development*, 24 (6), pp. 1098-1103.
- (2000). "State-society relations in Mexico: Historical legacies and contemporary trends", en *Latin American Research Review*, 35 (2), pp. 183-203.
- FRANCO VALDIVIA, Rocío y GONZÁLEZ LUNA, María Alejandra (2009). Las mujeres en la justicia comunitaria: Víctimas, sujetos y actores. Lima. Instituto de Defensa Legal.
- GALEANO, Eduardo (2003). Las venas abiertas de América Latina. España. Siglo XXI.
- GAMBINA, Julio (Comp.) (2002). La globalización económico-financiera: Su impacto en América Latina. Argentina. CLACSO, ASDI.
- GAMIO, Manuel (1982). Forjando patria. México. Porrúa.
- GARCÍA ALCARAZ, Agustín (1997). Tinujei: Los triquis de San Juan Copala. México. CIESAS.
- GELLNER, Ernest (1983). Naciones y nacionalismos. Oxford. Basil Blackwell Publishers.

- GLEDHILL, John (2000). El poder y sus disfraces. Barcelona. Bellaterra.
- GÓMEZ MARTÍNEZ, Emmanuel (2007). Códice Cieneguilla: Historia mixteca y zapoteca de los Valles Centrales de Oaxaca. Ponencia presentada en el Séptimo Simposio Internacional de Estudios Oaxaqueños, por el Instituto Welte para Estudios Oaxaqueños Oaxaca, Oaxaca, 2 al 4 de agosto, Universidad Regional Sureste, Oaxaca.
- GOMEZ RIVERA, Magdalena (1989). "Los Indígenas ante el derecho y el Derecho de los Indígenas", en Boletín Indigenista, junio-julio. México. Instituto Nacional Indigenista.
- GONZÁLEZ APODACA, Erika (2004). Significados escolares en un bachillerato mixe. México. CGEIB, SEP.
- (2008). Los profesionistas indios en la educación intercultural: Etnicidad, intermediación y escuela en el territorio mixe. México. UAM, J.P.
- GONZÁLEZ CALLEJAS, José Luis (2011). "La forma democrática de la disolución estatal mexicana", en Jaime Osorio (Coord.), Violencia y crisis del estado: Estudio sobre México. México. UAM-X, CSH, Depto. de Relaciones Sociales.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (1986). América Latina: Historia de medio siglo. México. Siglo XXI.
- (1969). Sociología de la explotación. México. Siglo XXI.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto (Coord.) (2002). Constitución y derechos indígenas. México. UNAM.
- (2010). El Estado, los indígenas y el derecho. México. UNAM, IJ.
- GRIMSON, Alejandro (2008). "La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal", en Alejandro Portes, Bryan R. Roberts y Alejandro Grimson (Eds.), Ciudades latinoamericanas: Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo. Argentina. Prometeo Libros.

- GUPTA, Akhil y FERGUSON, James (1997). "Beyond 'Culture': Space, identity and the politics of difference", en Akhil Gupta y James Ferguson (Eds.), *Culture, power, place: Explorations in critical anthropology*. Durham and London. Duke University Press, pp. 33-51.
- GUTIÉRREZ, Estévez (Comp.) (1997). *Identidades Étnicas*. Madrid. Casa de América.
- GUTIERREZ MERINO, Gustavo (1990). *Dios o el oro de las Indias*. Salamanca. Siglo XVI, Sígueme.
- HABERMAS, Jürgen (1998). *Facticidad y validez: Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*. España. Trotta.
- HALE, Charles (2002). "Does multiculturalism menace? Governance, cultural sights and the politics of identity in Guatemala", en *Journal of Latin American Studies*, 34(3), pp. 485-524.
- (2006). "Activist research vs. cultural critique: indigenous land rights and the contradictions of politically engaged anthropology", en *Cultural Anthropology*, 21 (1), pp. 96-120.
- HANNERZ, Ulf (1998). *Conexiones transnacionales: Cultura, gente, lugares*. Barcelona. Cátedra.
- (1992). *Cultural complexity: Studies in the social organization of meaning*. Columbia. University Press.
- HARVEY, David (2008). *La condición de la posmodernidad: Investigaciones sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires. Amorrortu.
- (2012). *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*. Madrid. Akal.
- HARVEY, Neil (2000). "The Chiapas rebellion: The struggle for land and democracy", en *Hispanic American Historical Review*, 80 (1), pp. 193-195.
- HELLER, Herman (1983). *Teoría del Estado*. México. FCE.
- (1985). *Escritos políticos*. Madrid. Alianza.

- HERNÁNDEZ, Aída, PAZ, Sarella y SIERRA, María Teresa (2004). El estado y los indígenas en tiempos del PAN: Neoindigenismo, legalidad e identidad. México. CIESAS.
- HERNÁNDEZ ANDRES, Violeta y MARTÍNEZ ORTEGA, Gerardo (2015). “Derechos Indígenas en el Sistema Penal: Caso Oaxaca”, en Ensayos sobre la implementación de la Reforma Penal en México, CIDAC, USAID, pp. 141-174. Disponible en <http://proyectojusticia.org/wp-content/uploads/2016/01/Ensayos-Vol-I.pdf>
- HERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge (1992). “El movimiento indígena y la construcción de la etnicidad en Oaxaca”, en Revista Cuadernos del Sur, (2), septiembre-diciembre, pp. 47-66.
- (Coord.) (1998). Las Imágenes del Indio en Oaxaca. México. Instituto Oaxaqueño de las Culturas, Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.
- (2001). Reclamos de la identidad: La formación de las organizaciones indígenas en Oaxaca. México. IISUABJO, Miguel Ángel Porrúa.
- (Coord.) (2007). Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: Los usos y costumbres en Oaxaca. México. Siglo XXI, IISUABJO.
- (2009). “Diversidad y cambio en las prácticas electorales de los municipios oaxaqueños”, en Ivonne Vizcarra Bordi y Francisco Guizar Vázquez (Coord.), Balance y perspectivas del campo mexicano: A más de una década del TLCAN y del movimiento zapatista (Tomo I. Efectos y Defectos de las políticas). México. AMER, Juan Pablos, UAEM, CONACYT, pp. 373-400.
- y JUAN MARTÍNEZ, Víctor Leonel (2007). Dilemas de la Institución Municipal, una incursión en la experiencia oaxaqueña. México. Cámara de Diputados LX Legislatura, Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, Miguel Ángel Porrúa.
- HIC-AL (2010). Presa Cerro de Oro: 35 años sin justicia. México. EDLC, HIC-AL.

- HOBBS, Thomas (1651). *Leviathan*. Nueva York. Collier Books, 1962 [Leviatán. México. FCE, 1940].
- HOLLOWAY, John (2002). *Cambiar el mundo sin tomar el poder: El significado de la revolución hoy*. Barcelona. El viejo topo.
- y PELÁEZ, Eloína (1998). *Zapatista!: Reinventing revolution in Mexico*. Londres. Pluto Press.
- HONNETH, Axel (1997). *La lucha por el reconocimiento: Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona. Editorial Crítica.
- (2009). *Reconocimiento y menosprecio: Sobre la fundamentación normativa de una teoría social*. Buenos Aires. Katz, CCCB.
- HUNT, Paul (2006). "Taking economic, social and cultural rights seriously", en *Alternative Law Journal*. 31 (3), septiembre, pp. 120-121.
- IEEPCO (2015). *Dictamen que emite la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca por el que se identifica el método de la elección de concejales al Ayuntamiento del Municipio de Santa María Peñoles, que electoralmente se rige por sistemas normativos internos*.
- (2018). *Dictamen DESNI-IEEPCO-CAT-402/2018 por el que se determina la existencia de imposibilidad jurídica para identificar el método de elección de concejales al ayuntamiento de los municipios de San Esteban Atatlahuca, Santa María Atzompa, Eloxochitlán de Flores Magón y Santa María Peñoles, que electoralmente se rigen por sistemas normativos indígenas*.
- INAFED (2012). *Enciclopedia de los Municipios de México*. México. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
- INPI (2019). *Sistema de información e indicadores con base en la encuesta intercensal 2015 del INEGI*. México. INPI.
- ISUNZA VERA, Ernesto (2001). *Las Tramas del alba: Una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo (1968-1993)*. México, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.

- y HEVIA DE LA JARA, Felipe (2006). Relaciones sociedad civil-Estado en México: Un ensayo de interpretación. México. CIESAS, UV, Cuadernos para la democratización, núm. 4.
- y OLVERA, Alberto J. (Coord.) (2006). Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social. México. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, Cámara de Diputados LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa.
- ITURRALDE, Diego (1990). "Movimiento indio, costumbre jurídica y usos de la ley", en Rodolfo Stavenhagen y Iturralde Diego (Comp.), Entre la ley y la costumbre: El derecho consuetudinario indígena en América Latina. México. Instituto Indigenista Interamericano, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- JESSOP, Robert (2003). "Reflexiones sobre la (i)lógica de la globalización", en J.C. Monedero (Ed.), Cansancio del Leviatán: Problemas políticos en la mundialización. Madrid. Trotta.
- JUNG, Carl Gustav (1962). Memories, dreams and reflections. New York. Random House Inc.
- KELSEN, Hans (1982). Teoría pura del derecho. México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- KENEDDY, Duncan (2010). Izquierda y derecho: Ensayos de teoría jurídica crítica. México. Siglo XXI.
- KIMLICKA, Will (1995). Ciudadanía Multicultural. Oxford. Oxford University Press.
- (2003). La política vernácula: Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía. Barcelona. Paidós.
- KINDER, D.R. y SEARS, D.O. (1981). "Prejudice and politics: Symbolic racism versus racial threats to the good life" en Journal of Personality and Social Psychology, 40 (3), pp. 414-431.

- KURODA, Estuko (1993). Bajo el Zempoaltépetl: La sociedad mixe de las tierras altas y sus rituales. Oaxaca. CIESAS, Instituto Oaxaqueño de las Culturas.
- LAGUNAS ARIAS, David (2011). "Sobre antropología, posmodernidad y teoría crítica", en *Desacatos*, (35), enero-abril.
- LANDER, Edgardo (Comp.) (1993). La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires. CLACSO.
- LACHENAL, Cecile, MARTÍNEZ, Juan Carlos y MOGUEL, Miguel (2009). Los Organismos Públicos de Derechos Humanos en México: Nuevas instituciones, viejas prácticas. México. Fundar.
- LÉVI-STRAUSS, Claude (1993). Las estructuras elementales del parentesco. Barcelona. Paidós.
- LEYVA SOLANO, Xóchitl (1995). "Violencia racial, racismo y "relaciones interétnicas" bajo contextos de guerra: Mirando Chiapas y algo de Guatemala" en Leticia Reina, Francois Lartigue, Danièle Dehouve y Christian Gros (Coord.), *Identidades en juego, identidades en guerra*. México. CIESAS, CONACULTA, INAH.
- LEYVA SOLANO, Xóchitl, BURGUETE, Araceli y SPEED, Shannon (Coord.) (2008). *Gobernar (en) la Diversidad: Experiencias Indígenas desde América Latina. Hacia la Investigación de Co-labor*. México. CIESAS, FLACSO.
- LONG, Norman (1999). *The Multiple Optic of Interface Analysis. Background Paper on Interface Analysis*, UNESCO.
- (2001). *Development sociology: Actor perspectives*. Londres. Routledge.
- (2007). *Sociología del desarrollo: Una perspectiva centrada en el actor*. México. CIESAS, El Colegio de San Luis.

- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (1997). Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México: La encrucijada entre tradición y modernidad. México. UNAM.
- y FIX-FIERRO, Héctor (2000). “¡Tan cerca, tan lejos! Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-2000)”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XXXIII, (97), enero-abril, pp. 155-267.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco (2005). Legislación y derechos indígenas en México. México. Centro de Orientación y Asesoría a los Pueblos Indígenas.
- LORDE, Audre (1984). *Sister Outsider*. California. Crossing, Freedom.
- MACHIAVELLI, Niccoló (1513). *The prince*. New York. W.W. Norton, 1997.
- MACPHERSON, William (1999). *The Stephen Lawrence Inquiry: Report of an inquiry by Sir William Macpherson of Cluny*. London. Stationary Office.
- MALDONADO ALVARADO, Benjamín (2002). *Autonomía y comunalidad india: Enfoques y propuestas desde Oaxaca*. Oaxaca. INAH-Oaxaca, Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado, Coalición de Maestros y Promotores Indígenas de Oaxaca, Centro de Encuentros y Diálogos Interculturales.
- MAUSS, Marcel (2009). *Ensayo sobre el don: Forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas*. Buenos Aires. Katz.
- MARES, Carlos Federico (2000). *O renascer dos povos indígenas para o direito*. Brasil. Jurúa.
- MARTÍNEZ LUNA, Jaime (2011). *Eso que llaman comunalidad*. México. CONACULTA.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Juan Carlos (2005). *Derechos Indígenas en los Juzgados: Un análisis de campo judicial oaxaqueño en la Región Mixe de Oaxaca*. Oaxaca. INAH, Fondo Editorial.
- (2007). “La ruptura institucional en un municipio oaxaqueño: Tensiones entre la formalidad consuetudinaria y la economía política en el

- campo jurídico de una comunidad indígena”, en Sortuz. *Oñati Journal of Emergent Socio-Legal Studies*, 1(1). Oñate. Revista del Instituto Internacional de Sociología Jurídica, pp. 97-122.
- (2011). *La nueva justicia tradicional: Interlegalidad y ajustes en los campos jurídicos de Santiago Ixtayutla y Santa María Tlahuitoltepec*. Oaxaca. Colegio Intercultural de Oaxaca, UABJO, Konrad Adenauer Stiftung.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Juan Carlos, STEINER Christian y URIBE GRANADOS, Patricia (Coord.) (2012). *Elementos y técnicas de pluralismo jurídico: Manual para operadores de justicia*. México. Konrad Adenauer Stiftung, PRUJULA.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Juan Carlos y JUAN MARTÍNEZ, Víctor Leonel (2018). *Reforma constitucional indígena en Oaxaca: Avances, obstáculos y pendientes*, documento interno de trabajo. México. Centro de Derechos Indígenas “Flor y Canto” A.C, Oxfam México, Plural.
- MARTÍNEZ ORTEGA, Gerardo (2016). *Una Sala de Justicia Indígena en Oaxaca*. Disponible en <https://dplfblog.com/2016/05/12/una-sala-de-justicia-indigena-en-oaxaca/>
- MARTÍNEZ VÁSQUEZ, Víctor Raúl (1990). *Movimiento popular y política en Oaxaca: 1968–1986*. México. Centro de Diseño y Artes Gráficas de la Dirección General de Publicaciones del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- y DÍAZ MONTES, Fausto (2001). *Elecciones Municipales en Oaxaca*. México. Universidad Autónoma “Benito Juárez de Oaxaca.
- MCCONAHAY, John B. (1986). “Modern racism, ambivalence, and the modern racism scale”, en J. F. Dovidio y S. L. Gaertner (Eds.), *Prejudice, discrimination and racism*. Orlando, Academic Press, pp. 91-125.
- MEDINA, Andrés (1995). “Los sistemas de cargos en la Cuenca de México: una aproximación a su trasfondo histórico” en *Revista Alteridades*,

- (9), año 5. México. División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Antropología, Universidad Autónoma Metropolitana.
- (1996). "Prólogo", en Leif Korsbaek (Coord.), *Introducción al sistema de cargos*. México. Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 7-29.
- MELLOSI, Dario (1992). *El Estado del Control Social: Un estudio sociológico de los conceptos de Estado y control social en la conformación de la democracia*. México. Siglo XXI.
- MELUCCI, Alberto (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México. El Colegio de México.
- (1994). "¿Qué hay de nuevo en los movimientos sociales?", en Enrique Laraña y Joseph Gusfiel (Eds.), *Los nuevos movimientos sociales: De la ideología a la identidad*. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 119-150.
- MÉNDEZ, Sara (2001). *De la organización al poder: Experiencias en municipios oaxaqueños*. Oaxaca. EDUCA.
- MEYER, Lorenzo (1995). *Liberalismo autoritario: Las contradicciones del sistema político mexicano*. México. Océano.
- MIGDAL, Joel S. (2004). "Mental Maps and Virtual Checkpoints: Struggles to Construct and Maintain State and Social Boundaries", en Joel S. Migdal (Ed.), *Boundaries and belonging: States and societies in the struggle to shape identities and local practices*. Nueva York. Cambridge University Press, pp. 3-26.
- MIGNOLO, Walter (2003). *Historias locales/diseños globales: Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. Madrid. Akal.
- (2006), "El desprendimiento: Pensamiento crítico y giro decolonial", en Freya Schiwy y Nelson Maldonado, *(Des)colonialidad del ser y del saber (Videos indígenas y los límites coloniales de la izquierda) en Bolivia*. Buenos Aires. Del Signo.

- MOLINA ENRIQUEZ, Andrés (1909). Los grandes problemas nacionales. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República.
- MONTES GARCÍA, Olga (2004). El racismo en Oaxaca ante el tercer milenio. México. Libro colectivo de la Secretaría de Asuntos Indígenas, CONACYT, UABJO.
- (2005). “La fiesta de la Guelaguetza: Reconstrucción sociocultural del racismo en Oaxaca”, en Revista de Ciencias Sociales, 11(1), pp. 9-28.
- y MONTES GARCÍA, Néstor (2012). “El patrimonio intangible de la ciudad de Oaxaca: Las fiestas patronales de los barrios”. Ponencia presentada en el Congreso Internacional sobre el Patrimonio Cultural en México: Retos en el siglo XXI para la salvaguarda del patrimonio cultural. Del 5 al 7 de diciembre. Oaxaca. UABJO.
- MORALES PASTOR, Jorge Luis (2011). “Editorial”, en Íkala, Revista de Lengua y Cultura, 16 (29), septiembre-diciembre, pp. 13-16.
- MORENO FIGUEROA, Mónica G. (2008). “Historically rooted transnationalism: Slightedness and the experience of racism in mexican families”, en Journal of Intercultural Studies, 29 (3), pp. 283-297.
- (2010). “Mestizaje, cotidianidad y las prácticas contemporáneas del racismo en México” en Elisabeth Cunin (Ed.), Mestizaje, diferencia y nación: Lo “negro” en América Central y el Caribe. México. INAH, UNAM, CEMCA, IRD, pp. 129-170.
- (2012). “‘Yo nunca he tenido la necesidad de nombrarme’: Reconociendo el racismo y el mestizaje en México”, en Alicia Castellanos Guerrero y Gisela Landázuri Benítez (Eds.), Racismos y otras formas de intolerancia: De norte a sur en América Latina. México. Universidad Autónoma Metropolitana, Juan Pablos Editor, pp. 15-48.
- NADER, Laura (1998). Ideología armónica: Justicia y control en un pueblo de la montaña zapoteca. Oaxaca. Instituto Oaxaqueño de las Culturas, Fondo Estatal para la Cultura y las Artes, CIESAS.

- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2007). Diagnóstico sobre acceso a la justicia para los indígenas en México: estudio del caso en Oaxaca. México. OACNUDH.
- OSORNO, Diego Enrique (2007). Oaxaca sitiada: La primera insurrección del siglo XXI. México. Grijalbo.
- PALERM, Ángel (1980). Antropología y marxismo. México. CIS INAH, Nueva Imagen.
- PALMER, David (2011). Reconstructing identity: A case study of the rise of indigenous organizing and mobilization in Oaxaca. Florida. Florida State University.
- PANIKKAR, Raimon (1984). "The dialogical dialogue", en Frank Whaling (Ed.), *The world's religious traditions: Current perspectives in religious studies*. Edinburgh. T. & T. Clark, pp. 201-221.
- PARÍS POMBO, María Dolores (2000). "Identidades excluyentes en San Cristóbal de las Casas", en *Nueva Antropología*, XVII (58), diciembre, pp. 89-100.
- PAZ, Octavio (1950). *El laberinto de la soledad*. México. Cuadernos Americanos.
- PORTELLI, Huges (1973). *Gramsci y el bloque histórico*. México. Siglo XXI.
- Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, adoptado por la CDI en su 53º período de sesiones (A/56/10) y anexo por la AG en su Resolución 56/83, de 12 de diciembre de 2001.
- QUIJANO, Anibal (1997). "Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina", en *Anuario Mariateguiano*, IX (9).
- (2001). "Globalización, colonialidad y democracia", en Pedro Gual (Ed.), *Tendencias básicas de nuestra época: Globalización y democracia*. Caracas. Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, pp. 25-61.

- RABEL, Cecilia (1995). "Trayectoria de vida familiar, raza y género en Oaxaca colonial", en Pilar Gonzalbo y Cecilia Rabel (coord.), Familia y vida privada en Iberoamérica. México. COLMEX, UNAM, pp. 75-118.
- RADCLIFFE-BROWN, A.R. (1940). "Preface", en Meyer Fortes y Edward Evans Pritchard (Eds.), African political systems. London. Oxford University Press.
- RAMÍREZ, Silvina (2002). "Diversidad cultural y pluralismo jurídico: Administración de justicia indígena", en Revista electrónica, Aportes Andinos, (2). Quito. UASB.
- RAWLS, John (1979). Teoría de la justicia. México. FCE.
- RECONDO, David (2007). La política del gatopardo: Multiculturalismo y democracia en Oaxaca. México. CIESAS, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- ROBERTS, Simon (1980). Ciudades de campesinos: La economía política de la urbanización en el tercer mundo. México. Siglo XXI.
- RODRÍGUEZ MANZO, Graciela y CANO, Luis Miguel (2006). Propuesta para un estándar de elección y perfil de los titulares de organismos públicos de derechos humanos. México. FUNDAR.
- ROEDIGER, David (2005). Working toward whiteness: How America's immigrants became white. New York. Basic Books.
- ROMERO FRIZZI, María de los Ángeles (1996). El sol y la cruz: Los pueblos indios de Oaxaca Colonial. México. CIESAS, INI.
- ROSEMBERT ARIZA, Santamaría (2008). "Teoría y práctica de la jurisdicción especial indígena en Colombia", en Juan Carlos Martínez et. al (coord.), Hacia sistemas jurídicos plurales: Reflexiones y experiencias de coordinación entre el derecho estatal y el derecho indígena. Bogotá. Konrad Adenauer Stiftung.
- RUÍZ CERVANTES, Francisco José (1997). La batalla de Miahuatlán. México. Instituto Oaxaqueño de las Culturas.

- RÚÍZ CHIRIBOGA, Oswaldo y DONOSO, Gina (2010). *Pueblos indígenas y Corte Interamericana: Fondo y Reparaciones*. Bélgica.
- SAID, Edward W. (2004). *Cultura e imperialismo*. Barcelona. Anagrama.
- SALAZAR LUZULA, Katya (2008). *El acceso a la justicia de los pueblos indígenas en Oaxaca: Retos y posibilidades*. Washington. Organización de los Estados Americanos.
- SÁNCHEZ BOTERO, Esther y JARAMILLO, Isabel Cristina (2000). *La jurisdicción especial indígena*. Bogotá. Instituto de Estudios del Ministerio Público y Procuraduría General de la Nación.
- SANDEL, Michael (2000). *El liberalismo y los límites de la justicia*. Barcelona. Gedisa.
- SANTOS de Sousa, Boaventura (1995). *Toward a new common sense: Law, science and politics in the paradigmatic transition*. New York. Routledge.
- (2001). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia: Análisis socio-jurídico (Vol. 1)*. Bogotá. Colciencias, ICANH, Universidad de Coimbra CES, Universidad de Los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Siglo del Hombre Editores.
- (2002). "Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos", en *Revista El Otro Derecho*, (28). Bogotá. ILSA, pp. 59-83.
- (2010). *Refundación del Estado en América Latina: Perspectiva desde una epistemología del Sur*. Lima. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad.
- y RODRÍGUEZ GARAVITO, Cesar A. (Eds.) (2007). *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita*. México. UAM, Anthropos.
- SARMIENTO, Sergio y MEJÍA, María Consuelo (2003). *La lucha indígena: Un reto a la ortodoxia*. México. Siglo XXI.
- SASSEN, Saskia (1996). *Losing Control? Sovereignty in an age of globalization*. New York. Columbia University Press.

- (1997). "The global economy: Its necessary instruments and cultures". Ponencia presentada en la Conferencia sobre Estados y Soberanía en la Economía Mundial. Irvine. Universidad de California.
- SERRANO MAÍLLO, Isabel (1995). "Delincuencia y pobreza: La economía de los presos", en Boletín de la Facultad de Derecho, (8-9), pp. 435-444.
- SHARMA, Aradhana y GUPTA, Akhil (Eds.) (2006). The anthropology of the state: A reader. New Jersey. Wiley-Blackwell.
- SHIVA, Vandana (2006). Manifiesto para una democracia de la tierra: Justicia, sostenibilidad y paz. Barcelona. Paidós.
- SIEDER, Rachel (2001). "Rethinking citizenship: Reforming the law in post war Guatemala", en T. B. Hansen y F. Stepputat. Durham (Eds.), States of imagination: Ethnographic explorations of the postcolonial state. North Carolina. Duke University Press, pp. 203-220.
- SIERRA, María Teresa (1992). Discurso, cultura y poder: El ejercicio de la autoridad en los hñähñus del Valle del Mezquital. Pachuca. Gobierno del estado de Hidalgo, CIESAS.
- (1993). "Usos y desusos del derecho consuetudinario indígena", en Nueva Antropología, XIII (44), pp. 17-26.
- (1996). "Antropología jurídica y derechos indígenas: Problemas y perspectivas", en Dimensión Antropológica, 8, año 3 septiembre-diciembre, pp. 55-90.
- (2004). "Diálogos y prácticas interculturales: Derechos humanos, derechos de las mujeres y políticas de identidad", en Desacatos, Revista de Ciencias Sociales, (15-16), pp. 126-147.
- (Ed.) (2004). Haciendo justicia: Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas. México. CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.
- SOLANO GONZÁLEZ, Edgar (2004). "La jurisdicción especial indígena ante la Corte Constitucional Colombiana", en Anuario De Derecho Constitucional (Análisis de jurisprudencia de La Corte Constitucional período 2002 y primer semestre de 2003). Bogotá. UEC, pp.179-208.

- SOTELO MARBÁN, José (2009). Oaxaca: Insurgencia civil y terrorismo de Estado. México. ERA.
- SKOCPOL, Theda (1979). States and social revolutions: A comparative análisis of France, Russia and China. Cambridge. Cambridge University Press.
- STAVENHAGEN, Rodolfo (2008). Los Pueblos Indígenas y sus Derechos. México. UNESCO.
- STEPHEN, Lynn (1996). "The creation and re-creation of ethnicity: Lessons from the zapotec and mixtec of Oaxaca", en Latin American Perspectives, Issue 89, 23 (2), pp. 17-37.
- TAYLOR, Charles (2003). El multiculturalismo y "la política del reconocimiento". Madrid. FCE.
- VALENCIA GARCÍA, Guadalupe (1994). "La unidad de producción forestal de los pueblos mancomunados: La constitución de un sujeto social", en Revista Mexicana de Sociología, 56 (2), pp. 133-146.
- VAN DIJK, Teun A. (coord.) (2007). Racismo y discurso en América Latina. Barcelona. Gedisa.
- VASCONCELOS, José (1925). La raza cósmica: Misión de la raza iberoamericana: Notas de viajes a la América del Sur. Madrid. Agencia Mundial de Librería.
- VÁZQUEZ LEÓN, Luis (1992). Ser indio otra vez: La purepechización de los tarascos serranos. México. CONACULTA.
- (2010). Multitud y distopía: Ensayos sobre la nueva condición étnica en Michoacán. México. Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario México Nación Multicultural.
- VELÁSQUEZ, María Cristina (2000). El nombramiento: Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca. Oaxaca. Instituto Estatal Electoral.
- (2011). Diagnóstico sistemas normativos indígenas, género y tensiones electorales en Oaxaca y Chiapas. México. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- VILLORO, Luis (1998). Estado plural, pluralidad de culturas. México. UNAM, Paidós.
- VIQUEIRA, Juan Pedro y SONNLEITNER, Willibald (coord.) (2003). Democracia en tierras indígenas: Elecciones en los Altos de Chiapas (1991-1998). México. COLMEX, CIESAS, IFE.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1997) "States? Sovereignty?: The dilemmas of capitalists in an age of transition", en David A. Smith, Dorothy J. Solinger y Steven C. Topik (Eds.), States and sovereignty in the global economy. London, New York. Routledge, University of California, pp. 20-33.
- (1999). El moderno sistema mundial. Madrid. Siglo XXI.
- WARNHOLTZ LOCHT, Margarita (16 de febrero de 2018). "Elecciones por usos y costumbres en Ayutla". Animal Político. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/codices-geek/elecciones-usos-costumbres-ayutla/>
- WARMAN, Arturo (1976). Y venimos a contradecir: Los campesinos de Morelos y el Estado Nacional. México. CIESAS, SEP.
- WIEVIORKA, Michel (1992). El espacio del racismo. Barcelona. Paidós.
- WOLF, Eric R. (1981). "Comunidades corporativas cerradas de campesinos en Mesoamérica y Java Central", en José Ramón Llobera (Comp.), Antropología económica: Estudios etnográficos. Barcelona. Anagrama, pp. 81-98.
- WOLFGANG, Reinhard (1997). Las élites del poder y la construcción del Estado. Madrid FCE.
- YRIGOYEN FAJARDO, Raquel (2010). "A modo de introducción", en Boaventura de Sousa Santos, Refundación del Estado en América Latina: Perspectiva desde una epistemología del Sur. Lima. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Programa Democracia y Transformación Global.

Más que una brecha...
Etnografías sobre la efectividad de los Derechos Indígenas
se terminó de imprimir en mayo 2021.
El tiraje consta de 1 000 ejemplares

